

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

Gobernanza del riesgo de desastres como ensamblaje: construcción de un modelo analítico para la fase de respuesta de los terremotos de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010

Daniela González Espinoza

Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos

Profesor Guía: Arturo Orellana Ossandón

Comité de Tesis: Magdalena Vicuña del Río
Walter Imilan Ojeda

Santiago de Chile | Marzo de 2023

Desastre (del griego):

δυσ- (dus-) prefijo “des”: negación o inversión del significado de la

palabra ἀστήρ (aster) astro: estrella o planeta

Sin estrella, calamidad producto de una posición desfavorable de los astros

Índice

Capítulo 1_Introducción 7

1.1. Introducción 8

1.2. Planteamiento del problema 11
1.2.1. Enfoque y relevancia de la investigación 11
1.2.2. Pregunta de investigación 18
1.2.3. Objetivos 18
1.2.4. Hipótesis 19

Capítulo 2_Marco Teórico 20

2.1. Espacio y poder: reconfiguraciones en torno a los conceptos de Estado, soberanía y escala 21
2.1.1. Dialéctica entre espacio y poder 21
2.1.2. Los cambios en las nociones de Estado, nación y soberanía 23
2.1.3. Caída y resurgimiento del concepto de escala 26

2.2. La emergencia de la gobernanza y la gobernanza de la emergencia 29
2.2.1. Ascenso de la gobernanza y la entrada de nuevos actores en la gestión urbana 29
2.2.2. Procesos de regionalización versus intentos de descentralización 33
2.2.3. La aspiración hacia una gobernanza del riesgo de desastres 34

2.3. Los Estados de excepción 40
2.3.1. Las contradicciones del estado de excepción 40
2.3.2. La dimensión espacial del estado de excepción 43

2.4. La gobernanza como ensamblaje 45
2.4.1. Ensamblajes y gobernanza 45
2.4.2. Ensamblajes como práctica 49
2.4.3. El espacio del ensamblaje 51

Capítulo 3_Antecedentes 55

3.1. Definición de la escala geográfica y temporal 56

3.2. Terremotos en la zona central 60

3.3. Marco normativo e instrumental, y su relación con la gestión del riesgo de desastres 61
3.3.1. Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT 62
3.3.2. Política Nacional de Desarrollo Urbano – PNDU 63
3.3.3. Plan Regional Metropolitano de Santiago – PRMS 64
3.3.4. Estrategia Regional de Desarrollo – ERD 65
3.3.5. Plan Regional de Ordenamiento Territorial – PROT 65
3.3.6. Plan Regulador Comunal – PRC 66
3.3.7. Plan de Desarrollo Comunal – PLADECO 66

3.4. La condición metropolitana de la Región Metropolitana de Santiago 67

3.5. Institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres 70

Capítulo 4_Metodología 75

4.1. Enfoque de la investigación 76

4.2. Selección de fuentes de datos 77

4.3. Técnicas y métodos 84
4.3.1. El ensamblaje como lente analítica 84
4.3.2. El ensamblaje como práctica situada 88
4.3.3. El ensamblaje como resistencia 90

Capítulo 5_La construcción del ensamblaje: El escenario previo al terremoto de San Antonio de 1985 93

5.1. Una historia marcada por el desastre 94
5.1.1. Nivel internacional 95
5.1.2. Nivel nacional 98

5.2. La mirada de la protección civil 103
5.2.1. Roles y funciones dentro de la protección civil 109

5.3. La excepción desde lo territorial 114
5.3.1. El estado de catástrofe 115
5.3.2. La zona de catástrofe 117

5.5. Conclusiones del capítulo 118

Capítulo 6_El terremoto de San Antonio de 1985 121

6.1. Las primeras preocupaciones 123

6.2. La gestión de los efectos del terremoto: calcule usted 127

6.3. Las escalas de la respuesta o una respuesta sin peldaños 131

6.4. Las agencias tras el terremoto 135

6.5. Las excepciones que hacen norma 147
6.5.1. Las controversias desde los afectados 149

6.6. Conclusiones del capítulo 152

Capítulo 6_ El paso a la democracia, pero no a la gobernanza_ 156

7.1. Marcos internacionales: Yokohama y Marco de Acción de Hyogo 158

7.2. Marcos regionales: CEPAL y BID 163

7.3. Desarrollo de nuevos instrumentos 167
7.4.1. Tópicos de la normativa entre periodos 173
7.4.2. Plan Nacional de Protección Civil 2002 176

7.5. Conclusiones del capítulo 179

Capítulo 8_El terremoto del Bicentenario 182

8.1. Las primeras preocupaciones: la mayor tragedia de los últimos 50 años 184

8.2. La gestión de la respuesta: acá hay un plan 187

8.3. La fase de respuesta desde la división político-administrativa y la ausencia de otras escalas 190
8.3.1. Nivel central 190
8.3.2. Nivel regional 192
8.3.3. Nivel local 194

8.4. Las agencias tras el terremoto 197
8.4.1. La brecha entre lo planificado y lo formalizado 208

8.5. Las excepciones que hacen norma 212
8.5.1. Las controversias como formas del ensamblaje 215

8.6. Conclusiones del capítulo 222

Capítulo 9_Resultados y Conclusiones 225

9.1. Resultados 226
9.1.1. Análisis de la trayectoria internacional normativa y discursiva 226
9.1.2. Caracterización del rol de los actores involucrados en la gobernanza del riesgo de desastres y sus agencias 230
9.1.3. La emergencia de nuevos actores y agencias en la gobernanza durante la fase de respuesta 233
9.1.4. Construcción de un modelo analíticos desde la teoría del ensamblaje 236
9.1.5. Sobre la hipótesis planteada 238

9.2. Conclusiones 240

9.2.1. Reflexiones epistemológicas _____ 240
9.2.2. Contribuciones metodológicas _____ 242
9.2.3. Futuras líneas de investigación _____ 244
9.2.4. Reflexiones finales _____ 246

BIBLIOGRAFÍA _____ ***248***

Anexos _____ ***260***

A.1. Código de network analyst _____ **260**

A.3. Código de topic modelling _____ **261**

A.3. Código de topic modelling _____ **262**

A.4. Pauta de entrevistas _____ **265**

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Impacto y evolución del desastre en el tiempo _____ 17
Ilustración 2: Área metropolitana de Santiago en 1985 y 2010_____ 57
Ilustración 3: Shakemaps de los eventos de terremoto _____58
Ilustración 4: Principales cifras de los eventos_____59
Ilustración 5: Principales terremotos y su magnitud en la zona central de Chile _____60
Ilustración 6: Contexto del Plan 2017 en el Ciclo de Manejo del Riesgo_ 72
Ilustración 7: Composición de los Comités por nivel administrativo _____73
Ilustración 8: Fuentes documentales y su relación dentro de la investigación_____78
Ilustración 9: Esquema metodológico y epistemológico de la investigación _____84
Ilustración 10: Ejemplo de texto procesado por tokenización y stopwords _____85
Ilustración 11: Cálculo de TF-IDF _____86
Ilustración 12: Ejemplo de skip-gram _____87
Ilustración 13: Simplificación de ocurrencia de vectores _____88
Ilustración 14: Sistematización de notas de prensa_____89
Ilustración 15: Cadena de mando para la declaratoria de catástrofe ___ 105
Ilustración 16: Organigrama Plan de Emergencia de 1977 _____ 108
Ilustración 17: Gráfico de co-ocurrencia de "ONEMI" _____ 110
Ilustración 18: Gráfico de co-ocurrencia de "Ministerio" _____ 110
Ilustración 19: Gráfico de co-ocurrencia de "Jefe" _____ 111
Ilustración 20: Gráfico de co-ocurrencia de "Intendente" _____ 112
Ilustración 21: Gráfico de co-ocurrencia de "Regional" _____ 113
Ilustración 22: Gráfico de co-ocurrencia de "Local" _____ 113
Ilustración 23: Secuencias de estados de sitio y catástrofe _____ 127
Ilustración 24: Red de interacciones entre actores del terremoto de 1985 _____ 136
Ilustración 25: Red ponderada por nivel de interacciones terremoto de 1985 _____ 137
Ilustración 26: Red de interacciones ponderada por actor terremoto de 1985 _____ 140
Ilustración 27: Red de actores a escala local _____ 143
Ilustración 28: Organigrama Plan Nacional de Protección Civil 2002 _ 178
Ilustración 29: Red de actores a escala local _____ 195
Ilustración 30: Red de interacciones ponderada por nivel terremoto de 2010 _____ 198
Ilustración 31: Red de interacciones ponderado por actor terremoto de 2010, durante administración de Bachelet _____ 202
Ilustración 32: Red de interacciones ponderada por actor terremoto de 2010 durante administración de Piñera _____ 207
Ilustración 33: Organigrama de los comités creados en 2010 _____ 211

ÍNIDECE DE TABLAS

Tabla 1: Fuentes de documentación normativa y política analizadas _____79
Tabla 2: Identificación y clasificación de los entrevistados _____82
Tabla 3: Matriz de sistematización de las notas de prensa _____ 91
Tabla 4: Síntesis de facultades otorgadas por ley _____ 102
Tabla 5: Tópicos y términos de la planificación nacional entre periodos 174
Tabla 6: Alineamiento entre competencias y acciones en los terremotos de 1985 y 2010 _____230

Capítulo 1_Introducción

1.1. Introducción

El último informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres preparado por Naciones Unidas (2022), es categórico sobre el impacto de los desastres de origen natural al señalar que en los últimos 5 años han muerto o se han visto afectadas por catástrofes más personas que en los 5 años anteriores. Pero además de las cifras y evidencia que reúne el estudio sobre el impacto de los desastres en las personas y los países, pone un foco importante en los procesos de toma de decisiones dentro de los esquemas de gobernanza y que inciden en las acciones tras una emergencia, por ejemplo, en la interpretación de la información con la que se cuenta para la toma de decisiones o el acuerdo entre las partes correspondientes.

El informe da cuenta que los procesos de pensamiento que se asocia a catástrofes son del tipo rápido y binario. En este tipo de razonamiento, la mente humana suele tomar atajos para enfrentar la complejidad, simplificando la toma de decisiones, en vez de considerar el escenario completo para un cálculo acabado. Durante la fase de respuesta tras un evento de desastres los actores que se enfrentan a esta etapa se encuentran ante un espacio hostil, que no les es familiar, con operaciones interrumpidas y un alto nivel de estrés por las altas demandas de soluciones rápidas en un contexto adverso y con serias limitaciones (Sawalha, 2020).

Por ende, tras un evento de desastre, el despliegue de los esquemas de gobernanza que han sido previamente diseñados y establecidos en un contexto de pensamiento deliberado se ven expuestos a reaccionar y funcionar en un ambiente de confusión en donde operan lógicas de toma de decisiones que no se sustentan la mayoría de las veces en información completa o en su total ponderación. A esto se debe sumar que cada actor que forma parte de la gobernanza del riesgo de desastre corresponde a una agencia que reúne a sus propios criterios, pero también de las instituciones u organizaciones que representan, lo que va incrementando el sesgo dentro de la toma de decisiones, además de los contextos sociales, económicos, políticos, entre otros.

La gobernanza puede entenderse como un marco que se ha ampliado en planos académicos y de toma de decisiones para “investigar y comprender las formas en que múltiples y diferentes actores se comportan, operan, interactúan y se enfrentan en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos públicos, incluidos los riesgos y las catástrofes” (Forino et al., 2018). De acuerdo a Tierney (2012, p. 342), la gobernanza es un concepto más inclusivo en el sentido de que las actividades de gestión de catástrofes y de reducción de riesgos tienen lugar en el contexto de marcos de gobernanza específicos de la sociedad y de las catástrofes, y son facilitados (o frustrados) por ellos.

A las múltiples posibilidades que se abren en el escenario de respuesta post desastre, dependiendo de la magnitud del desastre, el área afectada puede

abarcar varias escalas territoriales cuya administración opera a través de diferentes competencias y capacidades. Los desafíos de la gobernanza de riesgo de desastre se ven presionados por el amplio número de actores que convoca, sus capacidades, atribuciones legales, y la jerarquía política o administrativa dependiendo del nivel en el cual se encuentren. En el caso de los desastres de origen natural, son los de tipo geológico los que poseen una mayor extensión y expresión territorial que empuja a que a medida que su magnitud aumenta, crezca el número de actores que se involucran.

La historia de Chile ha estado marcada por eventos de desastres de origen natural, impactando principalmente a sus áreas urbanas que han tenido que reconstruirse sucesivamente tras inundaciones, aluviones y terremotos. La historia de las ciudades chilenas es una continuación de construcción y destrucción prescrita por eventos de desastres que coincide con la visión de Lefebvre (2003) sobre la historia del espacio que enfatizaría la destrucción, reemplazando espacios anteriores por espacios posteriores. Los desastres no son los únicos procesos que definen la construcción y destrucción del espacio.

Desde una concepción del espacio como un espacio político, los cambios que se producen en la distribución del poder también contribuyen a la creación y destrucción del espacio. En el caso chileno, la instalación de una dictadura militar que impulsó y dio total apertura a la instalación de un modelo neoliberal significó la destrucción de un espacio político y la construcción de un espacio económico que coincidió que desde la década del ’70 las estrategias de restructuración del capitalismo no sólo han tenido una expresión económica, sino que también representaciones sociales y espaciales que se intersectan (Peck et al., 2009), dado que el liberalismo raramente se manifiesta en un forma pura o única (Jessop, 2002).

Estas transformaciones también se han presentado bajo el concepto de regeneración urbana como una consecuencia positiva del capitalismo (Peck, 2001), también es cierto que dentro de los mecanismos de reterritorialización del capital se encuentra la infraestructura de las ciudades, que por otro lado actúa como mecanismo de desterritorialización a través del reescalamiento del Estado (Brenner, 1999). En este Estado que se diluye y deja de ser contenedor se desarrollan nuevas dinámicas territoriales, incluso dentro de una misma escala como la competencia intraurbana, cuyo principal efecto se manifiesta a través de la destrucción que se retroalimenta a sí mismo en un arreglo espaciotemporal, donde el capital se destruye a sí mismo para solucionar las crisis de sobreacumulación (Harvey, 1989, 2004).

La desagregación del Estado en sus diferentes escalas lo empuja a la externalización de sus funciones (Swyngedouw, 2005), que redunda en la pérdida de su fuerza como concepto de nación, mientras que la escala urbana asoma con vigor como el estrato predilecto para el desarrollo de la actividad económica, y que además fomenta la entrada de nuevos actores que juegan un rol de decisión en los flujos de capital y su expresión territorial. El concepto de

gobernanza metropolitana se ha instalado con fuerza sobre la base de relaciones horizontales competitivas con fines desarrollistas (Brenner, 2004a), que lejos de generar una apertura que amplíe las relaciones entre los diferentes actores, se generan diferentes concentraciones y realineaciones de poder con serias faltas de transparencia (Stoker, 1998).

Estos fenómenos se multiplican con rapidez en las áreas metropolitanas, que de acuerdo con Johnson (2003) cumplen con el rol de máquinas de amplificar patrones. La metrópolis se alza como un dispositivo cuando el poder sobrepasa el gobierno de la vida y de las cosas (Agamben, 2005b), aunque este poder no se distribuya homogéneamente dentro de la ciudad. Particularmente, el modelo de ciudad latinoamericana se caracteriza por grandes extensiones de pobreza y escasa integración tanto a oportunidades como oferta de bienes y servicios (Vicuña et al., 2019, p. 21), condición que se repite para un importante volumen de población dado que el crecimiento urbano del siglo XXI se está dando en el mundo en desarrollo (Roy, 2005).

En el caso chileno, el terremoto de San Antonio de 1985 por un lado modificó el sistema de construcción privado (Lawner, 2011), y por otro llevó a formas autoorganizadas de reconstrucción que fueron vistas como una amenaza para la dictadura (Pelling & Dill, 2010). Veinticinco años después, para el terremoto de Constitución de 2010 se evidenciaron situaciones similares, que dada la magnitud del evento más allá de la tensión propia de la catástrofe, lo que se amenazó fue la capacidad de gobernar el territorio (Farías & Flores, 2017), empujando hacia la declaración de un estado de excepción, resultado de una presión sobre la capacidad de respuesta del Estado y sus instituciones ante las consecuencias del evento (Hoberman, 2012). En este espacio de excepción se privilegió la incorporación de privados en la gestión de la fase de respuesta y reconstrucción (Vergara Saavedra et al., 2016) por sobre la visión y participación de diferentes grupos (Boano & García, 2011), generándose nuevos experimentos políticos (Tironi, 2014).

La siguiente tesis doctoral busca conceptualizar la gobernanza del riesgo de desastres como un ensamblaje, a través de la construcción de un modelo analítico de orden metodológico que permita explicar desde el ensamblaje la respuesta institucional durante la fase de respuesta ante eventos de desastres de origen natural en Chile. Desde una conceptualización de la teoría del ensamblaje -en términos teóricos y metodológicos- permite catastrar los cambios que se suceden dentro de la misma fase, así como la incorporación de nuevos elementos y agencias que alteran el esquema de gobernanza previamente diseñado. Para este fin se estudian los eventos de San Antonio 1985 y Constitución 2010 como dos escenarios que sometidos a un evento de desastre similar ocurrieron en diferentes contextos políticos y económicos. La dictadura implementó reformas económicas estructurales de corte neoliberal con un fuerte componente de privatización y desregulación, impactando en los niveles de vulnerabilidad producto de las políticas permisivas en ámbitos de

minería, plantaciones forestales, piscicultura y desarrollo inmobiliario y urbano, entre otras (Sandoval et al., 2021), los cuales se fueron reforzando durante el arco temporal del estudio. Estos cambios en la concepción del rol del estado y de soberanía afectan la distribución del poder, y cómo el despliegue del poder del estado revela las diferencias que se dan entre las diferentes escalas espaciales, analizando como estos cambios modifican a sus respectivos ensamblajes.

El documento que desarrolla la tesis se organiza en nueve capítulos. El primero de ellos exhibe el problema de investigación, presentando la pregunta de investigación que surge del mismo, así como la hipótesis y los objetivos. El capítulo dos desarrolla el marco teórico de la investigación desde donde se fundamenta y se sustenta tanto la problematización como el lente a través del cual se interpretarán los resultados. El tercer capítulo corresponde a la presentación de los antecedentes de los casos de estudio, considerando elementos normativos y espaciales que configuran el escenario en que ambos eventos tomarán acto. El capítulo cuatro corresponde a la metodología de investigación en donde se describen con mayor detalle los eventos, su situación espacial y las técnicas utilizadas para abordar el análisis de la gobernanza del riesgo de desastres como un ensamblaje. El quinto capítulo se concentra en mostrar el escenario previo a la ocurrencia del terremoto de San Antonio de 1985, poniendo foco en las estrategias y normas que definen discursivamente como han de desplegarse los actores y los elementos a considerar en sus interrelaciones. En el capítulo seis se profundiza en la fase de respuesta del terremoto de San Antonio de 1985 en un intento por describir de manera exhaustiva en sus elementos y prácticas al ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres. El séptimo capítulo muestra el periodo documental y normativo entre 1985 y 2010, presentando el tránsito hacia la democracia y los cambios institucionales y normativos que van generando el escenario previo al terremoto de Constitución de 2010. El capítulo octavo muestra un ejercicio similar al de San Antonio de 1985 al intentar desentrañar el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastre para dicho evento. Un noveno y último capítulo recaba las conclusiones de los cuatro capítulos analíticos, con el fin de sistematizar cómo un modelo analítico de la fase de respuesta puede entregar luces sobre el despliegue de la gobernanza del riesgo de desastres en diferentes situaciones históricas y políticas, en el entendido que las decisiones tomadas y las acciones practicadas son inmanentes al propio ensamblaje.

1.2. Planteamiento del problema

1.2.1. Enfoque y relevancia de la investigación

Los desastres son elementos totalizantes, que suelen identificarse como eventos de baja frecuencia y alta magnitud (Neisser, 2014), aunque esta afirmación se

está modificando ya que el factor de frecuencia ha ido en aumento como consecuencia de los efectos del cambio climático, en donde el número de eventos catastróficos se ha acrecentado. Este aumento ha reforzado la idea que los desastres de origen natural provocan tremendos impactos sobre la vida de los seres humanos y sus actividades, y se ha ido dejando atrás la concepción que son eventos naturales y se les entiende como eventos principalmente sociales (Ugarte & Salgado, 2014), en donde sus consecuencias se salen de control de una manera masiva, en donde elementos humanos y materiales pueden generar un cambio radical (Guggenheim, 2014), y en donde los factores de exposición y vulnerabilidad son críticos a la hora de determinar los efectos y sus posibles cambios (Adger, 2006; S. L. Cutter, 2012; Drury & Olson, 1998; Walker & Cooper, 2011; Wisner et al., 2004). No obstante, pese a ser una parte constitutiva y vivida de las ciudades (Angell, 2014), las acciones humanas aún no son completamente consideradas como parte de la magnitud de los efectos (McGowran & Donovan, 2021).

La tierra y sus procesos desde una perspectiva filosófica deleuziana, son más que la suma de las fuerzas y entidades humanas, no humanas e inhumanas, que interactúan con la agencia humana al tiempo que también forman parte de su constitución (Donovan, 2020). A estos elementos se suman las instituciones entendidas como "conjuntos de derechos, reglas y procedimientos de toma de decisiones que dan lugar a una práctica social, asignan roles a los participantes en la práctica y guían las interacciones entre los ocupantes de estos roles e incluyen restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos) y sus características de cumplimiento" (Folke et al., 1998 en Briassoulis, 2017).

La presencia de las instituciones, e incluso sus procedimientos, normas y formas de aplicación pueden atender a otros fines que la reducción del riesgo de desastre, lo que debilita las posibilidades que en caso de eventos de catástrofes estas instituciones puedan responder de manera armónica y sistémica conforme sus mandatos. En el caso de la gobernanza, los intereses puestos en juego van más allá de los actores y sus agencias, sino que también están definidos por la distribución en el equilibrio de poderes, derechos y responsabilidades en donde también es importante siempre tener en mente la condición de escala, sobre todo en el caso de los desastres de origen natural en donde la condición de sitio de estos fenómenos es clave en el desarrollo del evento (Blackburn, 2014).

Autores como Jones et al. (2014), afirman que dentro de la literatura sobre la reducción del riesgo de desastres se ha prestado poca atención a los procesos de gobernanza, además de la falta de evidencia sobre su efectividad. La gobernanza del riesgo no sólo incluye un proceso de riesgo polifacético y con múltiples actores, sino que también exige la consideración de factores contextuales como los acuerdos institucionales (por ejemplo, el marco

normativo y jurídico que determina la relación, las funciones y las responsabilidades de los actores, y los mecanismos de coordinación como los mercados, los incentivos o las normas autoimpuestas) y la cultura política, incluidas las diferentes percepciones del riesgo. Por ello, el marco incluye varias de estas dimensiones, incluida la evaluación de la preocupación y el debate explícito sobre la participación de las partes interesadas (Renn, 2008, p. 9). Además del desarrollo de la gobernanza dentro de la gestión del riesgo de desastre, se suma la poca atención que se ha prestado a las temporalidades del cambio institucional y de las políticas asociadas, que inciden en cómo se direcciona la discusión sobre estos temas y sus cursos de acción (Fraser et al., 2020). La brecha existente en el análisis y evaluación de la gobernanza y el cambio institucional se explicaría, entre otras razones, por la complejidad de la interacción entre poder y conocimiento entre las partes interesadas.

Desde la perspectiva de la territorialidad, el poder puede entenderse como un arreglo topológico, donde los efectos de las relaciones no se miden por la distancia (Allen, 2004) sino por su agencia, elemento fundamental en cualquier análisis sobre la gobernanza, donde además del número y diversidad de actores, es importante conocer sus capacidades, compromisos y despliegues. Esta distribución de las capacidades de agencia se fundamenta principalmente en las escalas en las que se sitúan, ya que las jerarquías escalares constituyen mosaicos y no pirámides, superpuestos de manera desigual y densamente enredados (Brenner, 2001). Según Peck (2002), los procesos de re-escalamiento no pueden entenderse como un ejercicio de suma cero, sino que deben entenderse como recombinaciones, reorganizaciones y reconstrucciones a partir de sus respectivas funciones. es así que, por ejemplo, a raíz de los procesos de re-escalamiento surgen nuevas asimetrías en la distribución y asignación de poder entre los distintos territorios y sus agentes (Peck & Tickell, 2002).

Las asimetrías en las relaciones de poder ya sean de componente territorial o político, inciden en el ejercicio de la gobernanza, más allá de los procesos de toma de decisiones. “Para definir el término de forma más específica, la gobernanza de las catástrofes consiste en los conjuntos interrelacionados de normas, actores organizativos e institucionales y prácticas diseñadas para reducir los impactos y las pérdidas asociadas a las catástrofes. Las normas incluyen leyes y reglamentos a múltiples escalas, normas informales, estándares y marcos basados en el consenso, y otros mecanismos que fomentan la acción colectiva, como la difusión de las mejores prácticas a través de redes de políticos y profesionales. Los actores organizativos e institucionales incluyen entidades que componen los sistemas estatales, organizaciones con fines de lucro y entidades sin ánimo de lucro. También incluyen las instituciones internacionales y mundiales, las sociedades científicas y profesionales, las coaliciones y alianzas, las organizaciones fronterizas que conectan a los organismos científicos y de formulación de políticas, y los movimientos sociales y las organizaciones emergentes. Los agentes de las catástrofes incluyen los

desencadenantes naturales, como geológicos y atmosféricos" (Tierney, 2012, p. 344). Según Baptista (2013), la gobernanza como forma de gobierno flexible redefine el espacio sobre los territorios y cuerpos a gobernar, siendo las prácticas excepcionales un método que habilita nuevos contextos institucionales a través de la flexibilización de la fuerza de la ley.

Este último aspecto está íntimamente relacionado con el concepto de viaje de políticas (*travelling policies*) propuesto por Savage (2020, p. 321), quien identifica tres aspectos principales para analizar las políticas que se desplazan desde un lugar hacia otro: (1) relaciones de exterioridad y emergencia; (2) heterogeneidad, relacionalidad y flujo; y (3) atención al poder, la política y la agencia. Estos fundamentos también son aplicables a la gobernanza, que si bien no son una política en sí misma, su ejercicio está fuertemente influenciado por el momento político imperante. Como señala Li (2007b), los diferentes elementos que componen el ejercicio del poder deben ser estudiados en su conjunto particular de prácticas.

Uno de los atributos más relegados en el despliegue de la gobernanza es el reconocimiento de que los agentes que ejercen el poder no responden a una jerarquía única o integrada (Mayntz, 1993), lo que conduce a una dialéctica de lucha y estructura (Collinge, 1998). Según Allen (2004), la gobernanza multinivel encarna la forma más compleja de geografía del poder, ya que los ensamblajes que representan están en continuo cambio, composición y descomposición, a través de los conflictos que surgen del control de las relaciones que permiten incluir o excluir (Hillier, 2011).

La condición de conflicto que permite incluir o excluir suele justificarse en políticas de excepción, que van desde leyes excepcionales hasta medidas extraordinarias. Marrero-Guillamón (2012a) lo ejemplifica bastante bien en el desarrollo de los Juegos Olímpicos de Londres en 2012, donde se formó una "arquitectura legal" que se manifestó espacialmente como un urbanismo militar, en donde la condición de excepcionalidad de los Juegos Olímpicos le confiere tanto su estatus legal como la misma coartada que los justifica. Además del componente de excepción, en muchos países la gestión del riesgo de desastres es manejada por agencias de protección con carácter militar, que además de basar sus decisiones en cadenas de mando castrense, la imprimen de su propio lenguaje en donde las amenazas de origen natural se convierten en enemigos contra los cuales luchar (Gaillard & Mercer, 2013, p. 101). En esta línea, la afirmación de Adey y otros (2015a, p. 4), es contundente: "ya sea en relación con eventos de terror, catástrofes ambientales o disturbios civiles, el ´estado de excepción´ ya no es, si alguna vez lo fue, excepcional".

La generación de estas excepciones también cabe en un terreno de improvisaciones en donde los actores a cargo de la gobernanza del riesgo de desastres están performando el marco legal y normativo, el cual como elemento discursivo también es interpretativo. Los discursos aparecen como dispositivos estratégicos que facilitan el despliegue de prácticas que se retroalimentan desde

los discursos (Hillier, 2011). Dentro de estas prácticas, los estados de excepción toman la forma de discursos que permiten poner en acción sus elementos distintivos como la supresión de la ley por ley, y las transferencias de poder y competencias (Agamben, 2005a). Por otra parte, las excepciones también facilitan la legitimación de organismos e instituciones creadas en el contexto de los estados de excepción (Farías & Flores, 2017).

Dentro del despliegue de prácticas que vienen o derivan en nuevos discursos, la aparición de controversias entre los agentes es un hecho a esperar desde las distintas posiciones que ocupan, sus mandatos y expectativas. De acuerdo con Venturini (2010) una controversia es cualquier cosa entre medio del descubrimiento entre los actores que no pueden ignorarse y que concluye cuando logran llegar a un acuerdo que asegure la convivencia. En ese sentido, las controversias son un espacio donde los actores ocupan diferentes espacios con diferentes ponderaciones (Venturini, 2012), en un espacio topológico en donde se generan estas disputas.

La propuesta de entender la gobernanza del riesgo de desastre como un ensamblaje emerge desde su definición de conjunto heterogéneo de cuerpos, acciones, deseos, planes, declaraciones y leyes que forman "todos contingentes provisionales", unidades aparentes siempre al borde de la disolución (K. J. Grove, 2013, p. 571). A este grupo de elementos, Li (2007b) añade los discursos, instituciones, formas arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, declaraciones científicas, filosóficas, morales, y proposiciones filantrópicas, que se enlazan en la voluntad de gobernar desde el sentido foucaldiano de dirigir las conductas e intervenir en los procesos sociales. Como un último elemento, McGowran y Donovan (2021) consideran en el caso particular de la gestión del riesgo de desastre no sólo los aparatos de poder, sino también los eventos y fenómenos en sí mismos que buscan gestionar. De esta manera y de acuerdo con Nail (2017), todos los ensamblajes son políticos, y para su comprensión es necesario saber cómo funcionan, a través del análisis de sus estructuras, tipologías, cuáles son los procesos de cambio que le dan forma, de manera tal que una vez entendido el funcionamiento del ensamblaje sea posible elaborar mejores diagnósticos.

Además de la amplitud de elementos que ofrece el ensamblaje como categorías de análisis, cabe destacar su capacidad de considerar elementos más que materiales, lo que les confiere un alto grado de dinamismo. En este dinamismo, es que se hace necesario establecer marcos analíticos que permitan establecer cuáles son los elementos que forman parte de cada ensamblaje a través de la construcción de marcos metodológicos que permitan identificar a los actores presentes en la gobernanza, así como las agencias que despliegan, en cuya interacción se desarrollan nuevas relaciones y se crean nuevos espacios de poder que pueden estabilizar o desestabilizar el ensamblaje. La propuesta de un marco analítico y metodológico permite establecer no sólo las categorías de análisis, sino que también el desarrollo mismo del ensamblaje.

Es importante señalar que dentro del ensamblaje también pueden darse fenómenos de rutinización que estabilizan al ensamblaje y su identidad frente a procesos que puedan desestabilizarlos o deterritorializarlos (Briassoulis, 2017a), sin que esto tenga una connotación negativa en sí misma, sino que representan los elementos y capacidades del ensamblaje. Lo que sí se debe tener presente es el conflicto y las controversias que sí afectaran los bordes y ejes del ensamblaje. Son estas formas y cambios los que permiten identificar cómo se comporta y despliega la gobernanza del riesgo de desastres.

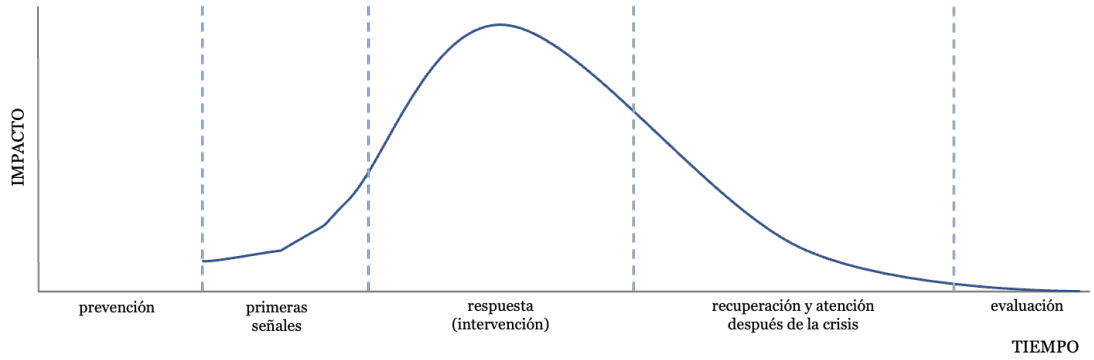
En términos metodológicos, la adopción del ensamblaje permite retomar técnicas más ´simples´ para abordar la complejidad que conforman y sostienen. Dentro de las opciones está la descripción histórica con nuevos recursos interpretativos, respetando la condición histórica y de sitio de los ensamblajes (Dittmer, 2014). Es así como se llega a ´respuestas de contexto´ propias a su entorno y elementos que sintetizan el ensamblaje. Con ello se puede llegar a identificar fisuras en la fase de respuesta dentro de la gobernanza del riesgo de desastres, tanto en la relación de los actores, como con nuevas agencias y elementos que se añaden que, si bien no son comparables o adaptables de un ensamblaje a otro, dado que la toma de decisiones son procesos inmanentes a estos (Briassoulis, 2017a), si permiten hacer una evaluación detallada de la respuesta según sus particularidades.

La relevancia de la tesis radica en desarrollar un marco analítico a través de una propuesta metodológica que permita a través de la conceptualización teórica del ensamblaje caracterizar y analizar la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta. Con fines analíticos, se tomarán dos eventos ocurridos en diferentes momentos históricos y políticos, de manera de analizar el rol de los agentes involucrados en la gobernanza dentro de cada hito, y los cambios que estos mismos eventos han generado como piso para un nuevo ensamblaje.

El énfasis que ha tomado el concepto de gobernanza del riesgo de desastres queda ejemplificado en el Marco de Sendai 2015-2030, el cual lo incorpora de sus cuatro prioridades, señalando que: “la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible” (UNISDR, 2015, p. 17). No obstante, pese a tener identificados los actores, desarrollados los planes y definida la coordinación, el despliegue una vez ocurrido la catástrofe sigue siendo problemático.

Los desastres como catalizadores de cambio político y de políticas (Pelling & Dill, 2005) se ha evidenciado en Chile en la medida que cada evento de desastre ha impulsado mejoras administrativas y políticas para hacer frente a los efectos de la catástrofe. No obstante, el impulso de la gobernanza queda truncado tras un evento de desastre en el despliegue durante la fase de respuesta, en donde la articulación de los actores se complejiza y se interfiere con nuevos elementos que aparecen y que agregan ruido al ejercicio de la gobernanza. De ahí la importancia de adoptar la teoría del ensamblaje como aproximación teórica y metodológica que estimula la búsqueda de conexiones de manera intensiva para pensar la política y la gobernanza desde la red de actores (van Wezemael, 2008).

Ilustración 1: Impacto y evolución del desastre en el tiempo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Janssen y otros (2010), 2022

Dentro de las posibles contribuciones de este trabajo se encuentra la retroalimentación con el resto del ciclo de gestión del riesgo, prospectiva para la preparación y mitigación en la medida que se describe y analizan ambos casos de estudio en la búsqueda de elementos nuevos que requieran atención. Por otra parte, contribuye a un nuevo enfoque para el análisis de la etapa de respuesta que dentro de las etapas del ciclo de gestión del riesgo se encuentra subrepresentado y pese a lo breve de su extensión temporal, involucra diferentes fases que demandan distintos procesos y tipos de información (Janssen et al., 2010). Como se observa de la Ilustración 1, la fase de respuesta es aquella que en términos de impacto presenta la mayor intensidad (eje y), pese a que en términos temporalea (eje x) no necesariamente sea la más extensiva, lo que implica que las acciones que se desarrolla durante esta etapa son claves en determinar el grado de impacto de las etapas posteriores. De un modo similar, el reconocimiento de nuevos elementos, actores y sus agencias estimula la discusión hacia modelos de gobernanza multinivel más flexibles y adaptativos.

1.2.2. Pregunta de investigación

A partir de la problemática planteada, surgen las siguientes preguntas de investigación:

¿Cómo ha sido el despliegue y ejercicio de la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta, de acuerdo con el rol y articulación de los actores involucrados en la gestión del riesgo de desastres, tras los eventos de terremoto de San Antonio 1985 y Constitución 2010 en la Región Metropolitana de Santiago? ¿Es posible desarrollar un modelo analítico que permita explicar desde la conceptualización del ensamblaje la respuesta institucional durante la fase de respuesta ante eventos de desastres de origen natural en Chile?

Estas preguntas generales son posibles de complementar con las siguientes preguntas específicas:

- ¿Cómo los instrumentos y políticas que se relacionan con la gestión del riesgo de desastres impulsan y permiten el desarrollo de una gobernanza del riesgo de desastres? ¿Cómo estos instrumentos normativos y discursivos forman parte del ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres?
- ¿Cuál ha sido el rol de los actores y las relaciones que se desarrollan entre ellos en la gobernanza del riesgo de desastres? ¿Cómo las relaciones entre los actores alteran o modifican los bordes del ensamblaje?
- ¿Cómo se incorporan nuevos actores, elementos y agencias en la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta al ser conceptualizada como un ensamblaje? ¿Cuáles son los límites y cuál es la forma de este ensamblaje?
- ¿Es posible construir un modelo analítico que a través de la conceptualización del ensamblaje permita explicar la respuesta institucional ante eventos de desastres? ¿Puede un modelo analítico ser aplicado en dos ensamblajes distintos en su contexto político e histórico, pero que se originan desde un mismo tipo de amenaza natural?

1.2.3. Objetivos

Analizar el despliegue y ejercicio de la gobernanza del riesgo de desastres duranta la fase de respuesta como un ensamblaje, a través de la construcción de un modelo analítico de orden metodológico que permita explicar desde la conceptualización del ensamblaje la respuesta institucional durante la fase de respuesta ante eventos de desastres de origen natural en Chile.

Objetivos específicos

- Analizar la trayectoria de los instrumentos y políticas que se relacionan con la generación de una gobernanza del riesgo de desastres en Chile desde la década de los 1980 hasta el año 2010.
- Caracterizar el rol de los actores y sus agencias involucrados en la gobernanza del riesgo de desastres, durante la fase de respuesta en los terremotos de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010.
- Identificar la emergencia de nuevos actores y agencias dentro del ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta en los terremotos de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010.
- Construir un modelo analítico que desde una conceptualización de la teoría del ensamblaje -en términos metodológicos- permita identificar los cambios que se suceden dentro de la fase de respuesta en el despliegue de la gobernanza del riesgo de desastres.

1.2.4. Hipótesis

Conforme a lo planteado, la hipótesis que se trabaja en esta tesis sostiene que:

Dado el carácter unitario, centralizado y jerarquizado del diseño de la gestión del riesgo de desastres en el caso chileno, el despliegue y ejercicio de la gobernanza del riesgo de desastres tras un evento de catástrofe -en particular ante eventos de terremotos- se ve limitado en la articulación y coordinación de los actores involucrados y sus agencias, independiente del contexto histórico o político.

La conceptualización de la gobernanza del riesgo de desastres como un ensamblaje permite desarrollar un marco analítico que posibilita analizar y comprender cómo se desarrolla la respuesta institucional, pues permita catastrar la incorporación de nuevos elementos y agencias que alteran el esquema de gobernanza previamente diseñado. Este modelo analítico ampliado permite ver que, la respuesta institucional ante eventos similares en su naturaleza, pero opuestos en su contexto, redundan en ensamblajes de similar forma que confirman una concentración en la toma de decisiones, contrario a la aspiración de un ejercicio de gobernanza.

Capítulo 2_Marco Teórico

2.1. Espacio y poder: reconfiguraciones en torno a los conceptos de Estado, soberanía y escala

2.1.1. Dialéctica entre espacio y poder

Se puede afirmar que siempre ha existido una relación dialéctica entre el espacio y el poder, según Lefebvre (2009). No existe el primero sin el segundo, y viceversa, pues el espacio es producido y dominado por relaciones de poder que le dan forma y estructura. La forma se adquiere a través de los límites y condiciones administrativas que se ejercen a través de diversas estructuras, unas más jerárquicas que otras, pues dondequiera que exista ese poder, se está ejerciendo, siempre en una dirección particular, con algunas personas de un lado y otras del otro (Foucault & Deleuze, 1977). Asimismo, el poder que se encuentra contenido en un espacio se ve influenciado por sus características que inciden en las formas de administración y ejercicio de éste, influencia que no sólo radica en sus condiciones físicas, sino que también por su historia y habitantes. Fue precisamente a través de la territorialización del poder en el Estado dentro de sus límites geográficos que se delimitó a las sociedades lo componían en una unidad nacional (Jessop et al., 2008).

Es el mismo Lefebvre (1976) quien presenta la primera de las dialécticas entre el espacio y el poder al señalar que el espacio es un instrumento político intencionalmente manipulado, independiente de las intenciones con las cuales se manipule, si es desde una persona en particular o un conjunto de ellas, desde algún poder como lo puede ser el Estado o una clase dominante, y a quienes este poder represente. Además, el espacio es la producción de las relaciones sociales y reproducción de determinadas relaciones, como las de poder. Dentro de estas reproducciones, la reproducción del espacio social se da a través de una serie de propiedades que le confieren fuerza y soporte a quienes lo conforman (Bourdieu, 1998), pues como declara Soja, las relaciones sociales y espaciales son inter-contingentes y están relacionadas (1985, p. 177).

Desde la década del ’70 la teoría sobre el Estado pasó a ser entendida como una teoría de relaciones sociales, en donde se origina un tipo de dialéctica que puede considerarse de estructura y de lucha. De esta manera el poder es visto como una relación de fuerza, donde es el Estado quien delimita el campo de dichas luchas (Collinge, 1998). Pero también la lucha se da entre el Estado y el poder, en el sentido que el Estado pese a su condición hegemónica no es dueño de las cosas que se producen en su espacio, generándose un conflicto con quienes sí eventualmente serían dueños de dichas de cosas, sobre todo en un escenario neoliberal (Lefebvre, 2009), visión que coincide con la Foucault (1988) quien sostiene que las relaciones de poder son sobre todo productivas. En el caso del Estado la producción de las relaciones y por ende, la construcción de un espacio social, pasa por diferentes formas de poder y de capital, dado que contiene en sí un capital económico de manera más objetivada, y de modos más subjetivos como el capital cultural que posee internalizado, y de capital social que

posibilita los mecanismos de producción de poder (Bourdieu, 1985; Smart, 1993).

Es precisamente a través de la intervención de los procesos de subjetivación que se podría llevar a los Estados a un punto de ingobernabilidad, donde finalmente se pierde el poder (Agamben, 2005b). En este sentido, Ong (2006a) considera al neoliberalismo como una tecnología de gobierno, desde la noción de biopoder establecida por Foucault, que se aplica a través de una serie de controles que se ejercen sobre los individuos, por lo que ella considera que el neoliberalismo es la forma más moderna de la biopolítica. Una idea similar es la que plantean Peck & Tickell (2002) quienes ven al neoliberalismo como 'software ideológico' inspirado en los procesos de restructuración escalar dentro del contexto de la globalización competitiva.

La visión estato-centralista del poder, además de sugerir que la política es preexistente a cualquier cosa, presenta también el problema de no cuestionar su naturaleza, legitimidad o formas (Thoenig, 1997). Para Prats i Català (2001), las crisis de gobernabilidad no responden a la modificación de aquellos elementos que representan la subjetivación del poder, sino que serían el resultado de conflictos entre los mismos actores que ostentan el poder, o bien la entrada de nuevos agentes que cuestionan la matriz institucional. Desde esta segunda visión, se generaría lo que Hajer (2003) denomina 'vacío institucional', ante nuevas problemáticas, tanto de la sociedad en su conjunto como de sus agentes, las instituciones existentes carecen del liderazgo o del enfoque para hacerles frente. Sin embargo, el cuestionamiento de Crawford & Ostrom (1995) es válido de plantear si se va a argumentar sobre el vacío institucional, pues las instituciones como punto de equilibrio sólo se darían en un escenario donde todos los individuos involucrados actúan racionalmente hacia un mismo fin, y esto llevaría a preguntarse por qué todos los actores querrían o estarían dispuestos a trabajar en pos de un único e incuestionado equilibrio.

Aparece así una nueva dialéctica desde un Estado moderno que concentraba unitaria y centralizadamente todo el poder, de manera que se fue expandiendo hasta complejizarse de tal modo que habitan en él una cantidad importante de actores que ya no se encuentran unidos entre sí, al contrario, lejos de permanecer dentro de una estructura jerarquizada lo que hacen es construir nuevas redes de tipo político (Mayntz, 1993). En esta nueva morfología del Estado y el poder, se desvanecen incluso las principales diferencias entre regímenes capitalistas o socialistas, sobre todo en sus prácticas y en las maneras de resolver los problemas de orden gubernamental (Poulantzas, 1980).

Si bien Soja reconoce que lo social y lo espacial no pueden dicotomizarse, por cuanto las relaciones sociales se concretan a través de la espacialización, también otorga un mayor grado de agencia al afirmar que los seres humanos hacen su propia geografía, empujando hacia una dialéctica donde "la producción social del espacio crea la forma material de las relaciones sociales" (1985, p. 177). Allen (2004) avanza en esta línea y propone pensar el poder

como un 'arreglo topológico', de manera de evitar caer en la trampa de concebirlo en términos binarios, si se acepta que hay posiciones o distancias predefinidas. Al contrario, señala que son precisamente este tipo de disposiciones las que marcan una diferencia en el ejercicio del poder, dado que son modalidades que van variando en el tiempo, y por supuesto, en el espacio.

En esta misma línea Brenner (2001), sugiere que pensar el poder en términos topológicos permite entender a las jerarquías espaciales como mosaicos, no como pirámides, que pueden estar densamente entrelazados y superpuestos de manera desigual. Esta lógica también es aplicable a los poderes del Estado, de manera que deben visualizarle desde su 'alcance', y no desde su 'altura', ya que se materializan desde conexiones que presentan diferentes distancias (Allen & Cochrane, 2010).

La dilución del poder del Estado moderno entre los diferentes agentes que lo compone no solo implica que el poder se distribuye entre una mayor cantidad de actores. A esto se debe sumar el hecho que parte de la erosión del poder político también es atribuible a que muchos individuos y sectores completos de la sociedad civil no desean ser participantes de la acción política, y en casos más extremos, incluso resistir las formas de poder (Swyngedouw, 2005). El poder compartido del Estado con otros actores reconfigura el espacio político de poder. Por un lado, parte de los nuevos actores corresponden a administraciones del mismo Estado, como pueden ser los gobiernos locales, que pueden tener un alto grado de reconocimiento, además de la entrada de privados bajo las formas de empresas y organizaciones supranacionales. En este nuevo escenario, el poder fluye tanto hacia los lados, como de arriba hacia abajo, entre las diferentes escalas de organización, en lo que se conoce como 'gobernanza multinivel' (Allen, 2004).

La complejización del Estado tanto en su tamaño como en la inclusión de nuevos actores y los roles que han asumido, han generado nuevas formas de administración del poder que son mucho más variadas por el dinamismo que despliegan. Estos cambios también han repercutido en el entendimiento y evolución de los conceptos de Estado, nación y soberanía, y la relación entre ellos.

2.1.2. Los cambios en las nociones de Estado, nación y soberanía

La amplitud que alcanzó el concepto de Estado llevó a visualizarlo como un sistema que se reproduce a sí mismo, en la reproducción de las relaciones de dominación (Lefebvre, 2001, p. 774), lo que trasladó la visión del Estado en una forma de ente totalizante, hegemónico y jerarquizado, el cual era a su vez el mecanismo que le permitía reproducirse y perpetuarse. El Estado y la nación que representaban eran el núcleo central dentro de una constelación de instituciones y relaciones sociales (Collinge, 1998), aun cuando contuviese

dentro de él en delimitadas gradaciones al hogar, la comunidad y el país en un esquema de muñecas rusas (Massey, 2004). Este Estado que ejercía un poder total, tenía también un control pleno sobre el espacio, de hecho, se definía por el espacio que ocupaba en donde su poder era soberano. Dentro de esos límites, el Estado como contenedor, tiene acceso a un territorio donde puede manipularlo a este y su contenido (Taylor, 2003).

El estado moderno, según Bourdieu (2012) es el resultado de dos procesos asociados a la concentración. El primero de ellos es la concentración del capital de una manera más clásica, como una fijación del capital físico en la fuerza armada en los instrumentos de coerción. El segundo proceso es la concentración del capital económico ligado a la ciudad, ligado al crédito y las redes comerciales, como un Estado dentro del Estado, con conexiones de poder al interior del Estado y transnacionales.

Desde esta concepción del espacio como contenedor, su definición tiende más hacia la de 'locus' que se resume como situarse en una ubicación, que a la de lugar (*place*) que ya supone un efecto más relacional que le confiere características de rango y de volumen (Bourdieu, 1991). El espacio que define al Estado le confiere la capacidad de incidir en la sociedad y de esta extender sus decisiones sobre todo el reino (Mann, 2003). Se trataba de una época en donde la razón explicaba cómo se diferenciaba el Estado de Dios y de la familia, pero reconociendo su primacía como fuente de poder y como forma de organización (Foucault, 1988).

Tras la posguerra, el cambio en el orden mundial reconfiguró también el rol del Estado, que a la vez de contener un espacio era a la vez el contenedor de toda su economía, que en un ejercicio soberano se concebía como un todo, y en donde el Estado y la sociedad se entendían como interconectados (Brenner, 1998, 2004a). En una especie de transición se dieron una serie de prácticas bastante inestables que hicieron dudar de las capacidades de las instituciones existentes de resolver dichos problemas de una manera efectiva, y más aún legítima (Hajer, 2003). Luego el tránsito se dio desde un Estado que ya no trata a lo público o a los otros como algo amorfo, sino que pasaron a convertirse en actores con poder por derecho propio, lo cual habla de una complejización del sistema a través de la entrada de actores que no necesariamente componen una única e integrada jerarquía, sino que más bien se entienden desde un sistema de redes (Mayntz, 1993).

La transferencia de poderes entre una mayor cantidad de actores en un escenario neoliberal, tanto a las escalas más pequeñas o bien hacia supra-instituciones -e incluso hacia privados- Jessop (2000) lo define como una desnacionalización del Estado a través de procesos de reterritorialización.

Brenner (2004a), reconoce los procesos de reterritorialización, concediéndoles un rol más activo al Estado en el marco de estos procesos, desde sus propias instituciones se ha promovido el reajuste de las políticas necesarias que

habiliten el posicionamiento dentro de los circuitos de poder y de capital. Esto se debe a que en los procesos de desterritorialización y reterritorialización implican un reordenamiento de los espacios, en donde se generan nuevas actividades en territorios que han quedado desplazados dentro de las lógicas económicas, generándose un nuevo paisaje que atiende a nuevas demandas, sobre elementos de antiguos paradigmas que hacen de estos nuevos territorios un sintagma adaptado a nuevas actividades (Raffestin, 2012, p. 130).

Por su parte Ong (2006b), reconoce que la globalización, y en particular la lógica neoliberal, genera una crisis en lo que se entiende como espacio político dentro y fuera de los Estados, pero, por otro lado, propone ver al Estado como un conjunto siempre cambiante de planificación, operaciones y tácticas que se enfrentan a las fuerzas neoliberales. Dentro de estas tácticas, el poder soberano depende de una red de entidades regulatorias que canalizan o corrigen a escala humana las actividades en orden de producir efectos en el orden social (Ong, 2006b, p. 100). Desde una teoría más clásica, se puede utilizar el concepto de gobierno como aquellos procesos formales e institucionales que operan a nivel del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. El gobierno se caracteriza por su capacidad para tomar decisiones y hacerlas cumplir (Stoker, 1998, p. 17).

No obstante, se debe evitar caer en el sesgo de ver los procesos de desterritorialización y reterritorialización como simples consecuencias de la globalización (Peck, 2002; Swyngedouw, 2000). Estos fenómenos ocurrían desde antes, incluso dentro de la territorialidad del Estado nación, la diferencia radica que actualmente ha cambiado el rol de la escala nacional pasando a ser el escenario principal la territorialización del capital (Brenner, 2004a). De hecho, la neoliberalización es un proceso abierto, no una etapa concluida, y que para lograr imponerse tuvo que contar con arreglos y compromisos institucionales previos, en donde es posible identificar estas trayectorias (Peck et al., 2009).

Si bien el Estado sigue cumpliendo un rol dentro de las regulaciones económicas, su pérdida de fuerza se acompaña del debilitamiento de otros conceptos que solían ir de la mano al entender el poder el Estado. El concepto de nación también ha sufrido modificaciones importantes, producto de la pérdida de cohesión e identidad que se lograba al unir los conceptos de límites y pueblo (Hardt & Negri, 2000).

La expansión en los flujos de capital y de los procesos productivos reincide en las críticas hacia nuevos tipos de colonialismo que se enfrentan al concepto de nación (Yiftachel, 2009b). Lefebvre (2003) ve en la libertad de flujos de capital, tecnología y trabajadores la ausencia del concepto de nación, dado que ya no existen fronteras, e incluso tempranamente advirtió de un ‘semicolonialismo metropolitano’ que subordina a menores escalas a elementos rurales, obreros inmigrantes, entre otros (Lefebvre, 1976).

Sobre el concepto de soberanía hay tensiones respecto al rol que desempeñan las personas y las sociedades en la gobernabilidad de éstos, pues en el proceso de disolución de las estructuras políticas, principalmente en el desgaste del concepto de Estado, se comienzan a cuestionar la estatalidad y su legitimidad y, por ende, a identificar quien está investido entonces de soberanía (Agamben, 1998). De acuerdo con Roy (2009a), es a través de la gobernabilidad que se despliegan las prácticas de orden y de soberanía y, por ende, los cambios de la gobernabilidad de los estados provocan cambios en la forma cómo se ejerce la soberanía. Por su parte, Hardt & Negri otorgan una mayor ponderación al concepto de soberanía al definirlo como un 'superávit de poder que sirve para resolver las crisis de modernidad' (2000, p. 325), y no sólo como una herramienta para administrar poder. Sin embargo, advierten que, en la relación con la sociedad, ésta ya no actúa como un mediador entre el capital y la soberanía, producto de las transformaciones en las estructuras que los constituyen.

Hajer (2003) observa que el cambio en las sociedades responde a un doble pero paralelo fenómeno de globalización, y a la vez, de individualización que quebranta las instituciones más clásicas las cuales carecerían de autoridad o legitimidad ante los nuevos problemas que levanta la sociedad. Por lo tanto, las políticas ya no son un resultado de la política, sino que adquieren validez cuando se hacen públicas, lo cual se consigue sólo si se domina el '*scale jumping*', el saber poner cada intervención en la escala adecuada.

2.1.3. Caída y resurgimiento del concepto de escala

Como ya se ha discutido en las secciones anteriores, la construcción del espacio es producido relacionalmente, y más allá de la estructura, disposición y peso de estas relaciones, el espacio es un campo que puede entenderse como jerarquizado (Bourdieu, 1991). Las diferentes interpretaciones del espacio guardan relación con la actuación cambiante que ha sufrido el Estado, donde la transformación más profunda ha sido la pérdida del ejercicio del poder en pos del control del capital, donde el ajuste estructural y la austeridad fiscal son sus principales herramientas (Harvey, 1997). Dentro de sus consecuencias se observa una rearticulación y reconfiguración de las escalas espaciales que, de acuerdo con Brenner, son atribuibles a que la "globalización es una transformación multiescalar del espacio social global, y una de sus principales dimensiones organizativas-institucionales está constituida a través del estado territorial que posee" (1998, p. 139).

La idea de Estado como 'contenedor' que ejercía ampliamente su soberanía dentro de las fronteras de lo que se considerada su nación -inclusive traspasando sus límites geográficos- a través estrategias de contención de poder, riqueza y cultura (Taylor, 1994), fue expandiéndose en menor medida que la extensión de capital, invirtiéndose los roles, y reduciendo la posición del

Estado. Desde la década de los ’90 el giro teórico hacia la escala fue provocado por la necesidad de desentrañar como operaban las relaciones globales, nacionales, regionales y locales dentro de un mismo Estado, entre Estados y dentro de una lógica capitalista, desde las instituciones, la ciudadanía y las ciudades (Jessop et al., 2008). Puede verse entonces como la escala nacional se redefine dentro de la lógica capitalista, como un cambio en la organización territorial, propio de los procesos de globalización (Brenner, 1999).

En términos escalares, este fenómeno puede tener dos lecturas. Por una parte, se entiende como una relativización del concepto de escala, en donde ninguna entidad territorial tiene mayor primacía sobre otra, colocando en una misma línea a espacios globales, continentales y regionales (Collinge, 1998), mientras que por otro lado se cree que el neoliberalismo favorece la creación de nuevas escalas, así como las relaciones y dinámicas entre ellas (McCarthy & Prudham, 2004). Independiente de ambas posturas, las fronteras que suponen las escalas crean liminalidad, son umbrales que se constituyen (Donovan, 2020, p. 1041).

Otro frente dentro de la discusión del concepto de escala guarda relación con su capacidad para adaptarse a las nuevas realidades territoriales y relacionales. Si se analiza desde la toma de decisiones, Allen & Cochrane (2010) se cuestionan si el concepto de escala es capaz de ser un encuadre útil para comprender la geografía del poder, sobre todo cuando las escalas se manifiestan de manera enredada y superpuesta. Como contraargumento, Peck (2002) afirma, que al igual que el concepto de Estado, el concepto de escala está compuesto por relaciones de poder y que, por ende, está construida socialmente. Esta condición no solo le permite levantarse como un medio para la lucha político-económica, sino que le confiere una capacidad de ductilidad a través de la recombinación, reorganización y reconstrucción de sus funciones.

Si se opta por la segunda mirada, es necesario tener en consideración que la estructuración espacial no es una ‘propiedad’ inherente a la escala, sino que se desarrolla a través de procesos socioespaciales, como la producción, la institucionalidad, el consumo, entre otras. Cuando los diferentes procesos se diferencian dentro de una misma escala o nivel, es donde surgen los problemas estructuración escalar. Por lo tanto, la invocación de la escala en sí misma no resultará de manera inmediata en su comprensión sociológica o política (Brenner, 2001). Asimismo, dado su carácter relacional, es que continuamente las escalas están reorganizándose como parte de las luchas de control del poder. Es por esto por lo que es fácil acusar que los diferentes flujos de personas, capitales e información transgreden las diferentes escalas, pero más bien se trata de fenómenos de reconfiguración (Swyngedouw, 2000). En este sentido, las escalas operan como mosaicos polimórficos en niveles que no necesariamente son congruentes, contiguos o co-extensivos entre sí (Peck, 2001, p. 450).

Para comprender mejor los procesos de reconfiguración escalar, Brenner (2001) propone el concepto de ‘políticas de escala’, que define los aspectos de

las prácticas socioespaciales dentro del capitalismo actual, y que sirven para interpretar el enraizamiento y posicionalidad de las escalas en relación con unidades espaciales diferentes, en múltiples niveles, a través de las cuales las escalas se reorganizan y se recalibran, estableciendo diferentes niveles de jerarquía, dado que no se trata de un juego de suma cero, sino que conllevan recombinaciones y reorganizaciones entre las funciones y las relaciones (Peck, 2002). Cuando se trata de interacciones dentro del mismo nivel se suele utilizar el concepto 'entre niveles' (*cross-level*), mientras que 'entre escalas' (*cross-scales*) se refiere a diferentes estratos de organización o de poder. 'Multinivel' hace referencia a la presencia de uno o más niveles, pero dentro de una misma escala, en tanto que 'multiescala' corresponde a la presencia de más de una escala, pero no necesariamente implica que haya procesos 'entre escalas' (Cash et al., 2006).

Dentro los procesos que se generan entre las diferentes escalas (*cross-scale*), el '*upscaling'* y '*downscaling'* no responden a un sentido literal de disminución o aumento de la escala, más bien se refiere a la entrada y salida de agentes que modifican el espacio, mientras algunos se consolidan, otros toman posiciones más marginales (Swyngedouw, 2005). Sobre la desterritorialización y reterritorialización, estos conceptos guardan relación con la transferencia del poder desde el Estado producto de la perdida de éste como consecuencia del avance del capitalismo. La desterritorialización podría definirse como una cesión hacia organismos supranacionales o internacionales, en tanto que la reterritorialización fluye hacia escalas menores como pueden ser gobiernos regionales o locales (Jessop, 2000). En el caso de la desterritorialización puede entenderse también como una estrategia que permite eludir las jerarquías que establecían previamente las escalas (Brenner, 2004a), y en el caso de la reterritorialización, es importante abarcar el fenómeno no sólo desde la dimensión del poder, sino que también toma de las formas espaciales e institucionales que adquiere. En su forma espacial se identifica por una lógica 'glocalizada' bastante poliforme que mira hacia fuera en las supra-instituciones, así como internamente en la competición intrarregional. En su forma institucional se reconoce hacia fuera en la necesidad de encontrar meta-regulaciones y hacia dentro en aún encontrar espacios donde ejercer su influencia (Brenner, 1999).

Ambos fenómenos no son nuevos, más bien son propios del capitalismo y sus restructuraciones tras sus sucesivas crisis (Brenner, 1999; Harvey, 2004). Sobre los saltos de escala (*scale-jumping*), estos corresponden más bien a formas de organización entre las diferentes escalas y actores involucrados (Hajer, 2003). Roy (2005), no obstante, remarca que los saltos de escala se dan más bien a nivel de soberanía que entre actores institucionales, evitando de esta manera trabajar entre las diferentes escalas sin que se tornen excluyentes. En el caso de las políticas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, el *scale-jumping* adquiere una característica diferenciadora en donde se utiliza como una estrategia de resistencia desde abajo hacia arriba. En el sentido

contrario se utiliza como estrategia para retener el control centralizado (Blackburn, 2014).

La relación de las escalas locales o de abajo con las escalas nacionales-regionales o hacia arriba en la gestión del riesgo de desastres son un tema que suscita un amplio interés y es objeto de disputa respecto a cómo se desarrolla dicha relación, sus flujos e implicancias. Uno de los ámbitos más discutidos corresponde a la transferencia de conocimientos y tecnología. A una escala global se da por sentado una relación norte-sur, en donde los países más industrializados y desarrollados entregan su avance tecnológico a los países más pobres y supuestamente vulnerables. A nivel nacional, este fenómeno puede verse amplificado si es que se refuerza con la idea que sólo el conocimiento formal es el hegemónico para desarrollar estrategias de reducción del riesgo de desastres, por sobre el conocimiento local y las estrategias que surgen desde las comunidades (Gaillard & Mercer, 2013).

La ausencia o aislamiento de la escala local en la transferencia de conocimiento que habilita la toma de decisiones habla de procesos de descentralización incompleta, en donde las prácticas de gobernanza solamente se concentran en las jerarquías institucionalizadas y desconocen otros tipos o fuentes de poder, que más allá de la dirección 'de arriba hacia abajo' o viceversa, lo que debe reconocer es la completitud de actores dentro de la gobernanza del riesgo de desastres y que estas políticas apunten a objetivos claros, como por ejemplo, la reducción de la vulnerabilidad (Blackburn, 2014).

Independiente de las relaciones entre las diferentes escalas, y los cambiantes procesos de construcción y reconstrucción escalar, lo cierto es que más allá de sus consecuencias, su desarrollo demuestra su vital importancia en la reorganización de las relaciones de poder en el espacio (Swyngedouw, 2000). Asimismo, actualmente se reconoce la necesidad de resolver los problemas a la menor escala posible, considerando el apoyo de los diferentes niveles que aseguren los recursos necesarios (Jessop, 2002). Pese al reconocimiento de las políticas desde abajo, se debe tener cuidado con que éstas sean realmente participativas y menos jerárquicas (Swyngedouw et al., 2002).

2.2. La emergencia de la gobernanza y la gobernanza de la emergencia

2.2.1. Ascenso de la gobernanza y la entrada de nuevos actores en la gestión urbana

Más allá de la escala en donde se tomen las decisiones, lo cierto es que la política actual y las formas de gobierno involucran tanto a actores públicos como privados (Mayntz, 1993). Este cambio en las formas de administrar el poder se entiende como un importante giro desde el concepto de gobierno hacia el de

gobernanza. En una primera fase, se describió como parte de un proceso de desestatización bastante asimétrico respecto a las responsabilidades que aún le competían al Estado, pensándose como un tránsito unidireccional la entrega de poder (Jessop, 2000). Con el transcurso del tiempo, y de la mano de una mayor organización a nivel supraestatal que ejercen un rol regulatorio, el giro desde el gobierno hacia la gobernanza ha tomado una forma más definida, en donde es posible distinguir los procesos de toma de decisiones dentro de una geografía institucional del poder (Allen & Cochrane, 2010).

Además de la introducción de nuevos actores dentro de los flujos y espacios de poder, las agencias internacionales pasaron a ser los principales promotores de la gobernanza (Prats i Catalá, 2001), pese a que hoy su rol es cuestionado en términos de fines y de autonomía. A nivel urbano, su mayor flexibilidad y eficiencia muchas veces les permiten liderar procesos de gestión urbana, como por ejemplo la asignación de viviendas a través del mercado inmobiliario (Imilan et al., 2015) por sobre gobiernos regionales y locales que aún poseen un remanente de burocracia heredado de una filiación administrativa y escalar (Swyngedouw et al., 2002).

En términos simples, la gobernanza puede ser definida como cualquier mecanismo de negociación para la formulación e implementación de políticas que aseguren la participación de organizaciones y la sociedad civil, además de actores gubernamentales (García, 2006). Pierre (1999) añade un elemento a considerar en la incorporación de nuevos actores, y es que la gobernanza como mecanismo que debe mediar entre diversos intereses, lo que se torna demasiado complejo y abrumador para que dicha coordinación sea llevada sólo desde las instituciones. Jessop, formula una definición que asciende desde 'cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes' hacia la descripción de los diferentes modos bajo los cuales puede presentarse, como la anarquía del intercambio, la jerarquía organizacional y la 'heterarquía' auto organizada. Esta última "se refiere al modo de conducta de instituciones u organizaciones específicas con múltiples partes interesadas, el papel de las asociaciones público-privadas y otros tipos de alianzas estratégicas entre organizaciones autónomas pero interdependientes" (1998, p. 39).

A una escala mayor, la gobernanza puede entenderse también como una fórmula de buscar la eficiencia del gobierno, dado lo reducido de sus recursos, de manera que puede actuar de una manera ordenada, pero a la vez colectiva. En términos de fines no se diferencia del gobierno, sino que se trata de una diferencia en los procesos que tiene efectos en la asignación de las responsabilidades (Stoker, 1998). A una escala media, el concepto de gobernanza metropolitana, además de poseer un fuerte carácter geográfico, conserva una estructura jerárquica respecto a la escala nacional, pero que permite una relación horizontal y competitiva entre las regiones que la componen (Brenner, 2004a). A una escala más reducida, como la urbana, la gobernanza se ve influenciada por los patrones que ejercen sus estados

mayores, a través de relaciones intergubernamentales. En la medida que estas relaciones se van afianzando, se reconfiguran las capacidades de la gobernanza para regular sus propias condiciones (Brenner, 1999). En este mismo nivel se cruza el fenómeno que empuja a las ciudades a un 'deber ser' como espacios de buenas prácticas desde su gestión y regulación, tanto en la coordinación de los diversos actores y los eventuales conflictos, en torno a las visiones e imágenes que estos mismo posean de la 'ciudad ideal' (Kearns & Paddison, 2000). Sobre todas estas escalas también existe una gobernanza más allá del Estado que interactúa con organismos supranacionales, la cual se ha denominado como 'metagobernanza' (Peck, 2002; Swyngedouw, 2005).

Con la entrada de nuevos actores, el concepto de gobernanza suele ir acompañado del concepto de 'alianza público-privada', haciendo alusión a los vínculos que se generan entre los sectores públicos y privados ante intereses comunes (Brenner, 1999; Harvey, 1989; Pierre, 1999; Swyngedouw et al., 2002). Estas alianzas se promueven como una potente estrategia para que los gobiernos locales puedan acceder a nuevas fuentes de financiamiento e inversión directa que debiesen impulsar el desarrollo económico, pese a que este no tenga una expresión plural o territorial. En términos de poder, no es posible identificar sitios específicos, sino que se desenvuelve entre quienes ejercen el poder en una variedad más amplia de escenarios y contextos, lo que limita la posibilidad de conocer cuáles son sus reales motivos e intereses (Allen, 2004).

A este tipo de mecanismo de gestión Harvey (2007) denomina 'nuevo empresarialismo'. Este nuevo tipo de asociaciones además de integrar nuevos actores redefine los roles al interior de las alianzas, pues las autoridades locales pueden ser tanto facilitadores como socios o clientes (Swyngedouw et al., 2002, p. 561). Por otro lado, pese a que tanto los sectores públicos y privados declaren que su fin es la resolución de problemas comunes, los verdaderos intereses por parte de los privados serían los propios, siendo este tipo de alianzas el mecanismo para alcanzar intereses particulares bajo el concepto de bien común (Vergara Saavedra et al., 2016). Es así como la gobernanza puede ser analizada desde dos dimensiones de acuerdo con Prats i Català (2001): la primera del tipo analítica, donde se tratan los arreglos que existen dentro de la alianza público-privada, y una segunda dimensión de orden normativo, que guarda relación con las acciones que ejercen los diferentes agentes y que inciden en los arreglos de la alianza. De esta manera, la gobernanza se caracteriza por sus estructuras de agencia.

Sobre la dimensión normativa y la estructura de agencia de la gobernanza existen posturas divididas. Pierre (1999) desdramatiza los intereses que se juegan en los vínculos de la asociación público-privada, al afirmar que dentro de la gobernanza las autoridades locales trazan objetivos de bien público y participan de la práctica de la gobernanza para poder llevarlos a cabo, por lo que introducción de otro tipo de actores no se trata de una acción neutral, sino

que busca cumplir con los fines políticos trazados. Por su parte, Harvey (1989), es más reservado ante las asociaciones público-privadas, principalmente por considerarlas especulativas, tanto en su diseño como ejecución, lo cual provoca que sea el sector público quien asume los riesgos, mientras que los privados disfrutan de los beneficios con una aversión al riesgo mucho menor, en una forma de 'dumping regulatorio' en las escalas locales o entre las instituciones privadas, mientras que a un nivel macro se modifica a través de formas comercializadas (Peck & Tickell, 2002). A lo anterior se añaden los problemas de transparencia asociados, dado la mayor extensión de campo que ocupan los privados, y como esta preponderancia puede afectar incluso los procesos democráticos, pues se evidencia un alto grado de selectividad en quienes conforman los distintos grupos dentro de la gobernanza (García, 2006; Swyngedouw et al., 2002).

A este tipo de gobernanza, Chiodelli & Tzfadia (2016) denominan 'gobernanza gris' haciendo alusión a los espacios grises que identifica Yiftachel (2009a, 2009b), donde las instituciones formales actúan de manera deliberada en fin de conseguir sus objetivos, independiente de la legitimidad de los mismos, que distorsiona los procesos de planificación dejándolos como mero 'ruido de fondo', yendo más allá de la gobernanza informal, dado que en esta última, independiente de la forma, existe un consenso en mantener las estructuras en funcionamiento.

Relacionado con las dudas sobre los asuntos de transferencia, está el punto pendiente dentro del análisis sobre la gobernanza que tiene que ver con el logro de los objetivos que se propone. No existe un consenso para establecer el éxito o el fracaso de la gobernanza, como si lo hay por ejemplo para la conducción económica y financiera de los gobiernos. Incluso existe poca evidencia sobre las reformas fiscales que se desarrollan luego de un evento de desastre. El trabajo de Gil y Atria (2022), revela que, pese a las reformas fiscales tras los grandes terremotos en Chile, su impacto en la estructura tributaria ha tenido poco impacto, pues se ha tratado más bien de impuestos indirectos que la tributación a empresas o grupos de altos ingresos. Este es un punto no menor, dado que la característica de la gobernanza de múltiples actores debe comprender dentro de su organización y gestión que dichos actores tienen intereses y conductas cambiantes en el tiempo, por lo que los lazos que mantienen unidos a un grupo de figuras en un marco común de gobernanza son inestables, y por ende la gobernanza debe poder no sólo armonizar posiciones, sino que también poder generar relaciones entre ellos, que promuevan un dialogo constante y eviten la imposición de ideas o acciones (Jessop, 1998).

La visión de la gobernanza como forma organizativa y distributiva de recursos y de prestación de servicios públicos (Brenner, 2004b) entre actores públicos y privados, resulta limitante respecto a nuevas formas de gobernanza que emergen principalmente dentro de contextos metropolitanos, donde coexisten diversas formas de control del espacio, a través de prácticas informales, pero

legítimas en su propio contexto de gobernanza, donde se negocian otro tipo de intereses que repercuten en las relaciones sociales y de poder del espacio urbano (Polese et al., 2016).

2.2.2. Procesos de regionalización versus intentos de descentralización

Las discusiones sobre gobernanza y restructuración escalar suelen centrarse sobre las relaciones entre los diferentes agentes y las transferencias de poder, con un fuerte sesgo anglosajón, basándose principalmente en los acontecimientos que determinaron el fin del modelo de bienestar en Europa (Collinge, 1998). Sin embargo, pese a que en América Latina es posible identificar un avance hacia el modelo de gobernanza y diversas formas de restructuración escalar, lo cierto es que las causas que empujaron hacia estos fenómenos difieren del ejemplo anglosajón, al tratarse de territorios que fueron colonizados por países del norte, por lo que los esfuerzos republicanos y democráticos eran en paralelo con Europa bastante incipientes.

Dentro de las diferencias más significativas se encuentran el marcado centralismo de América Latina como región, influenciado por la ausencia de fenómenos políticos profundos como la Revolución Francesa, o sociales como la Revolución Industrial, y una creencia religiosa común (Boisier, 2000). En América Latina, las democracias emergen en un contexto de declive del sistema de sustitución de importaciones, pero donde las capacidades institucionales aún son escasas o débiles (Prats i Catalá, 2001).

En Chile en particular, los procesos de descentralización han sido de un carácter político por sobre el de reales competencias, privilegiando formas de decisión de gasto y de financiamiento (Finot, 2005). La regionalización fue un proceso ideado desde la racionalidad, sin responder a aspiraciones o demandas locales, impuesta por ley, lo que determinó su fuerte vertiente centralista, la cual estaba validada desde los comienzos de la república con la figura de los Intendentes, como representantes del presidente en los territorios (Boisier, 2000). A partir de 1925, el Estado optó por una política de descentralización con énfasis "administrativo" que pudiera contribuir al proceso de modernización del Estado y al crecimiento económico. En este estilo de organización territorial del Estado, se consolidan las instituciones y organizaciones gubernamentales, cuyo objetivo principal es fortalecer el desarrollo económico de las regiones y modernizar el Estado (Sandoval & Voss, 2018, p. 34).

Los procesos de rápida urbanización como consecuencia de la migración campo-ciudad y la rápida metropolización de algunas áreas urbanas (Santiago, Valparaíso y Concepción) no han sido suficientes para desencadenar verdaderos procesos de descentralización. No obstante, es necesario señalar que la tendencia a culpar a la metropolización como la causa de la falla de los procesos de descentralización es una mirada relativa. Por una parte, los

gobiernos metropolitanos también se ven expuestos a 'competir' por apoyo o inversiones con instituciones de igual escala o nacional, así como también puede ser una especie de soporte o mediador ante estrategias empresariales y capitalistas más agresivas (Harvey, 2007). Asimismo, no siempre son políticas deliberadas las que impulsan los procesos de metropolización, sino que son un efecto de bola de nieve del mismo sistema capitalista al aglomerar economías de escala como fuerzas bastante difíciles de contradecir (Harvey, 1989).

Pese a este fuerte centralismo político que además posee un correlato económico en las formas de financiamiento (Orellana & Marshall, 2017), desde la década de los '90 es posible identificar un mayor protagonismo de las escalas regionales y locales con una mayor incidencia en la gestión de sus territorios y en la calidad de vida de estos (Orellana et al., 2017). El tema de la descentralización y la gestión del riesgo de desastres ha sido un tema poco estudiado en Chile, pese a la alta exposición a este tipo de eventos. Cómo se coordinan las diferentes escalas territoriales y administrativas es clave en la fase de respuesta, sobre todo ante la emergencia y posicionamiento del paradigma de gobernanza del riesgo, en donde además de los actores públicos, nuevos y más agentes son parte del proceso de toma de decisiones, desde diferentes ponderaciones y objetivos.

2.2.3. La aspiración hacia una gobernanza del riesgo de desastres

Los modelos de gobernanza se han extendido como mecanismo de gestión cuando se requiere la participación y organización de diversos actores. De esta manera han surgido diferentes tipos de gobernanza según la problemática o causa que abordan. La gestión del riesgo de desastres socionaturales también ha virado semántica y funcionalmente hacia una gobernanza del riesgo de desastres, que además de sumar a diferentes actores, ha puesto en relieve las dificultades políticas y organizativas que se generan luego de un evento de desastre.

Dentro de la gestión del riesgo de desastres, la discusión se ha centrado cada vez más en identificar cuáles son las causas que gatillan los eventos de desastre, así como la identificación y cuantificación de la vulnerabilidad y la exposición, dejando atrás un carácter reactivo y asistencialista, en donde primaba cierto grado de inevitabilidad ante este tipo de fenómenos. Actualmente se reconoce que los desastres no son crisis humanitarias, sino que más bien producto de las relaciones socioambientales con repercusiones en diferentes escalas (Pelling & Dill, 2005).

Independiente del tipo de amenaza, los desastres son eventos totalizantes, que desencadenan un tipo de colapso donde nada es normal, pues se alteran las normas, los modos de vida, las estructuras previas, etc., en un escenario de incertidumbre, en donde se develan las fallas previas que determinan sus

consecuencias e identifica posibles responsables (Gilligan, 2008; Pelling & Dill, 2010). Según la magnitud de éstos, los desastres pueden incluso suponer una amenaza a la estabilidad política y para quienes forman parte de su institucionalidad, pues quienes están en el poder quieren mantenerlo (Drury & Olson, 1998). Se genera de esta manera una política del desastre, en donde se mezclan las acciones políticas, públicas, sociales e informales a través de instituciones o emergencia de nuevas asociaciones, que pueden mantener o incrementar el poder de quienes ya lo posee, o desarrollar nuevas distribuciones de éste. En este sentido, los gobiernos se ven en la dificultosa tarea de proteger a las personas con el peligro de invadir su libertad (Donovan, 2017). Independiente del resultado, los desastres actúan como reveladores de las problemáticas subyacentes (Pelling & Dill, 2010).

Es importante señalar la existencia de otra corriente contraria que ve en los desastres una oportunidad de cambio social, evitando la mirada de situarlos como eventos extraordinarios que generan un shock sobre los sistemas. El pensar los desastres como un evento les restaría su carácter de intrínseco de la vida normal, y de ser consecuencias de estructuras sociales previas (Gil, 2016). Ligada a esta idea, se ha planteado en el caso chileno la producción de una institucionalidad asociada a los desastres, como por ejemplo la creación de la CORFO tras el terremoto de Chillán de 1939, o la instauración de los comités provinciales de desarrollo luego del terremoto de Valdivia de 1960 (Boisier, 2000).

En un punto intermedio, Gaillard & Mercer (2013), plantean que lo que debe primar es un enfoque inclusivo que reconozca las diferentes formas de conocimiento, la acción de las diferentes escalas y la inclusión de los actores que representan estos puntos. Sin embargo, en el marco de esta investigación se adhiere al paradigma de entender a los desastres como eventos que ponen en jaque a las estructuras y sistemas, sin desconocer el ascendiente que poseen las relaciones previas, y cómo son precisamente las configuraciones latentes las que explican en parte importante las consecuencias que se desatan post desastre, pero que también revelan como son las estructuras dentro de la sociedad, y en términos políticos como se establecen prioridades que llevan a la toma de decisiones (Gilligan, 2008). Como señala Tironi (2014), los desastres habilitan el despliegue de políticas experimentales durante la propia puesta en escena política, en donde todas las dimensiones pueden verse afectadas, dado que se trata de escenarios alterados por fuerzas mayores tremendamente asimétricas y excesivas, tensionando las estructuras más basales y vitales. Por una parte, emergen problemas para los gobiernos, así como también la emergencia es una forma ensamblada alcanzada por el gobierno, que requiere en este nuevo ensamblaje el despliegue de nuevas técnicas o reinvención de las existentes (Adey et al., 2015b).

En un contexto de gobernanza, la reconfiguración de las relaciones de poder producto de un escenario confuso y caótico, cobra un especial interés, pues se

juega tanto la reacción inicial como la posibilidad de cambios más profundos amparados bajo el paraguas de la recuperación y reconstrucción. No resulta curioso entonces, que diferentes organismos internacionales hayan elaborado su propia definición de gobernanza del riesgo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2013 define la gobernanza del riesgo como "la forma en que las autoridades, los funcionarios, los medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil a nivel comunitario, nacional y regional cooperan para gestionar y reducir los riesgos relacionados con los desastres y el clima. Esto significa garantizar que se disponga de niveles suficientes de capacidad y recursos para prevenir, prepararse, gestionar y recuperarse de desastres. También implica mecanismos, instituciones y procesos para que la ciudadanía articule sus intereses, ejerza sus derechos y obligaciones legales y medie en sus diferencias" (Galperin & Wilkinson, 2015). Desde una visión más operativa, la gobernanza del riesgo de desastres proporciona el marco dentro del cual se implementará la gestión del riesgo de desastres (Aysan & Lavell, 2014).

En una línea similar, el Consejo Internacional de Gobernanza de Riesgos (IRGC, por sus siglas en inglés) define la gobernanza de riesgos como la identificación, evaluación, gestión y comunicación de riesgos en un contexto amplio. Incluye la totalidad de actores, reglas, convenciones, procesos y mecanismos relacionados con cómo se recopila, analiza y comunica la información de riesgo relevante, y cómo y por quién se toman e implementan las decisiones de gestión (IRGC, 2009, p. 4). Para Duda y otros (2020, p. 377), se debe tener cuidado en no meter dentro del mismo saco la gobernanza de desastres, la gobernanza del riesgo y la gobernanza del riesgo de desastres. Lo que sí comparten como denominador común es 'gobernanza' se refiere a las reglas, los reglamentos, las normas, sistemas e instituciones que dirigen, definen, guían, supervisan y aplican, valga la redundancia, gobiernan la reducción del riesgo de desastres. En este sentido, el uso del término "gobernanza" destaca la naturaleza política de la toma de decisiones sobre cuestiones inciertas y un proceso que es más amplio que la gestión de riesgos.

Para evitar la utilización de conceptos similares como sinónimos, la gobernanza del riesgo de desastres se define como "el contexto institucional y los acuerdos específicos que los sistemas sociales establecen para gestionar el riesgo de desastres (Renn, 2008; Van Asselt y Renn, 2011). Mientras tanto, la gobernanza de los desastres puede englobarse en la rúbrica más general de la gobernanza del riesgo de desastres, y consiste en los conjuntos interrelacionados de normas, actores organizativos e institucionales y prácticas que están diseñados para reducir los impactos y las pérdidas asociadas a los desastres (Tierney, 2012). Por lo tanto, la gobernanza consiste en una compleja red de actores que operan a diferentes escalas y niveles y toman decisiones sobre los riesgos y los desastres a través de redes e interacciones (a menudo conflictivas) (Renn, 2008; Van Asselt y Renn, 2011)" (Forino et al., 2018).

Con esta clarificación de las definiciones, es importante ver las características que permiten identificar de mejor manera las diferencias entre los diferentes conceptos. Una de las principales distinciones dentro de la gobernanza del riesgo de desastres es el tipo de gobernanza horizontal y vertical. Las relaciones horizontales de gobernanza pueden identificarse como aquellas que se dan en un mismo contexto o escala, como una comunidad o una cuenca hidrográfica, incluyendo a sus actores. Las relaciones verticales, por su parte, son aquellos vínculos entre las diferentes escalas o territorios, así como los actores a nivel nacional, regional y local (Renn, 2008; Tierney, 2012). La importancia de las diferenciaciones entre la gobernanza horizontal y vertical es que además del alcance que puedan tener en términos espaciales, habla de las relaciones que se dan entre los actores, y que dependiendo del tipo de sistema estatal e institucional, así como del apego a la norma, puede incluso ponderar el peso de los actores dentro de los esquemas de gobernanza.

Definiciones más recientes ponen énfasis a las normas y marcos regulatorios, así como a las diferentes etapas del ciclo de desastres. “Con el término gobernanza de desastres nos referimos al conjunto de marcos y normas regulatorios, organizaciones, instituciones y prácticas interrelacionados dentro del ciclo de desastres (es decir, respuesta a desastres, recuperación, reconstrucción, mitigación y preparación) que están organizados en múltiples escalas sociales y geográficas. para anticipar, hacer frente, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural o provocada por el hombre” (Sandoval & Voss, 2016, p. 108). Por otro lado, el concepto de comunidad también se ha instalado con fuerza dentro de la gobernanza del riesgo, como un actante clave en cada una de las fases del ciclo de gestión del riesgo, pero cuya inclusión debe analizarse con cuidado pues en él puede enmascarar amplios grupos que no necesariamente tienen una voz y opinión común (Titz et al., 2018). Para que la toma de decisiones sea completa requiere del mayor conocimiento disponible sobre la identificación, evaluación, gestión y comunicación de los riesgos (Florin & Xu, 2014).

Las fases que componen el ciclo de gestión del riesgo corresponden a preparación, mitigación, respuesta y recuperación. La fase de respuesta se define como aquella que empieza inmediatamente después que se produce el evento de desastre. Incluye aquellas tareas de primera necesidad como el socorro, así como de mediano plazo como la evaluación de daños en infraestructura, instituciones, empresas, etc. En algunos eventos como los terremotos puede durar de algunas semanas a meses, mientras que en eventos de lento desarrollo como las sequías, puede tomar años (Todd & Todd, 2011).

Al ser la fase que se enfrenta a las primeras consecuencias del evento, es una fase “asociada a varias cuestiones problemáticas fundamentales. Durante un incidente, las personas responden de forma diferente y de acuerdo con diversos factores, antecedentes y motivaciones. Weisaeth (1989) afirma que, durante la fase de respuesta, los primeros intervinientes suelen enfrentarse a condiciones

desconocidas y a menudo hostiles, como un estrés excesivo, entornos de trabajo muy exigentes y caóticos y operaciones interrumpidas" (Sawalha, 2020, p. 4). Pese a los avances que puedan existir en la fase previa de preparación, lo ciertos es que luego de una catástrofe, quienes deben gestionar los primeros efectos deben desarrollar respuestas complejas en un tiempo reducido y un entorno alterado, sin el apoyo de autoridades o técnicos de un nivel más alto o superior, y en la medida que éstos últimos se incorporan, la respuesta debe ir evolucionando (Rolland et al., 2010).

Así como los primeros en responder se encuentran sin el apoyo de otros niveles, pese a que se espera que la respuesta sea holística por parte de diferentes grupos disciplinarios e institucionales, es difícil que esto se dé dentro de las primeras horas (Oloruntoba et al., 2018). Por otro lado, es una etapa altamente consuntiva en información y conocimiento, por lo que es importante pensar en estrategias de interoperabilidad y disponibilidad para los tomadores de decisiones (Xu & Zlatanova, 2007). Esto ha generado un amplio desarrollo respecto a los flujos de poder y conocimiento, más aún cuando el conocimiento técnico-científico se ve como objeto de interpretación (Donovan, 2017). Si bien ha habido un aumento y esfuerzo sistemático a nivel mundial por identificar y cuantificar las amenazas de origen natural, su transferencia y comunicación hacia la población sigue siendo motivo de controversia (Angell, 2014).

Jasanoff (2013, p. 135) señala que la política del riesgo nunca es un ejercicio puramente técnico, sino que se basa en opciones profundamente cargadas de valores con respecto a cómo desea ser gobernada una entidad política. Para ello propone el concepto de subsidiaridad epistémica como un dispositivo que adoptan los gobiernos para resguardar los valores locales. Reider (2016) ve que en la producción de conocimientos se ven muchos más actores involucrados, incluso no humanos, por lo que amplía el concepto a agencia epistémica la cual tiene una importante connotación política, desde la agencia de estos actores, y como se desarrolla su respuesta. Una las estrategias para este fin es que la toma de decisiones se desarrolle a la menor escala posible. Respecto a este punto, Blackburn (2014) señala que es en la descentralización donde se debe poner una mirada estratégica dentro de la gobernanza del riesgo de desastres, pues democratiza el proceso, y por ende, aumentaría su eficacia.

Por su parte, Siddiqui y Canuday (2018), ven a las catástrofes para que los ciudadanos renegocien sus contratos sociales, vale decir, los acuerdos entre las demandas de los ciudadanos y la responsabilidad del Estado, creando nuevos espacios de experiencia y compromiso ciudadano. No obstante, la ventana para realizar estos cambios es breve, tras la presión para reformar que se da luego de las pérdidas y las perturbaciones a los sistemas establecidos (Wanner, 2020).

Respecto a la escala, Berkes (2007) resalta la necesidad de asociaciones multinivel dentro de la gobernanza del riesgo, en particular aquellas entre escala, pues reconoce que la vinculación entre escalas en contexto de desastre se hace aún más difícil, sobre todo si priman las políticas centralistas en la toma

de decisiones. Siembieda (2010) de hecho afirma que poca investigación se ha dedicado al tema de escala en la gobernanza del riesgo de desastres, en donde el conocimiento de las capacidades de escalas mayores, como la metropolitana, por ejemplo, es vital para soportar a las escalas más reducidas.

En esta misma línea, las diferentes estructuras de gobierno tienen incidencia en las fases de respuesta y recuperación, en donde se identifica que aquellas más centralizadas tardan más en llegar al territorio con respuesta efectivas, como producto de decisiones que tardan en reflejarse en las áreas afectadas, principalmente por problemas de coordinación, comunicación y participación (Hoberman, 2012). A esto se añade que en un espacio de controversias como lo son los desastres, los cursos de acción que se plasman tras la toma de decisiones tienen un carácter cambiante dependiendo de la distancia con la que se les evalué, en donde los errores o vacilaciones iniciales pueden considerarse con el tiempo acertadas acciones (Farías, 2014).

Otro factor de conflicto dentro de la gobernanza del riesgo, además de las decisiones emanadas desde el poder central, es el rol que cumple la incorporación de privados en las fases de gestión del riesgo, donde su aporte puede ser cuestionado al añadir un mayor grado de desorganización en contextos que por sí ya son caóticos (Vergara Saavedra et al., 2016). La inclusión de actores en los contextos de gobernanza del riesgo no asegura la legitimidad de los procesos que se desarrollen, sino son capaces de realmente hacer partícipes a todos los actores en la toma de decisiones, sobre todo de aquellos que han resultado afectados, pues son ellos los que debiesen tener una mayor ponderación de sus opiniones, en vez de ser revictimizados, o peor aún, excluidos (Boano & García, 2011). Autores como Drury y Olson (1998) van incluso más allá al enfatizar que la gestión del riesgo de desastres debiese ser lo menos política posible, e idealmente apolítica.

Pero en la práctica, dentro de un contexto neoliberal, pese a que se exacerba el discurso antiestatal, lo cierto es que el rol del Estado dentro de la gobernanza del riesgo de desastres es predominante, pues lo que se demanda tras un evento de desastres es que el Estado requiere de instituciones que protejan el proyecto capitalista (E. Meriläinen, 2020). Esta protección de los intereses neoliberales puede incluso reproducir e incluso amplificar las desigualdades sociales, pues atribuye poder a grupos que ya son poderosos, generando un desequilibrio con connotaciones sociales (Forino et al., 2018). Sandoval y Voss (2016, p. 108), incluso afirman que es la "red" de gobernanza de las catástrofes puede explicar tanto la producción como la reducción de la vulnerabilidad, los riesgos y las catástrofes. Se genera entonces un capitalismo de desastres, que es impulsado principalmente por la clase empresarial en contextos neoliberales, apoyado por los gobiernos para la introducción de prácticas neoliberales, cuyos impactos pueden ser previos al desastre como catalizadores, o bien tomar ventaja de sus consecuencias (N. Klein, 2012; Sandoval et al., 2020).

Sin embargo, también es importante reconocer la acción de agentes que no están considerados dentro de las estructuras formales de gobernanza, pero que desempeñan un importante rol, sobre todo en las fases de respuesta y de recuperación. Incluso es posible ver a la informalidad como una gobernanza que emerge como respuesta ante la crisis (Carrero et al., 2019), dada su capacidad de agencia de atender las necesidades antes que logren llegar y actuar las instituciones formales y el resto de los representantes de la gobernanza formal. Se trata de reconocer aquellas formas de colaboración que surgen espontáneamente, quizás ilegales, pero con una amplia capacidad de coordinación (Tironi, 2015).

2.3. Los Estados de excepción

2.3.1. Las contradicciones del estado de excepción

Resulta curioso que un término utilizado para describir una situación anómala o alterada implique una condición extendida y contraria a su idea original. Benjamin en 1940, ya decretaba que el estado de excepción en realidad se trata de una regla, puesto que los oprimidos siempre han vivido en un estado de excepción (Agamben, 2005a). Un par de décadas más tarde, Schmitt (1985), advertía en el prólogo de la cuarta edición de su libro "La Dictadura", que "desde 1969 han aumentado de forma inesperada los trabajos sobre el problema del estado de excepción en el derecho. Obedece esto a la dinámica de un desarrollo que ha convertido las emergencias y crisis en elementos integradores o desintegradores de una anómala situación intermedia entre guerra y paz".

El estado de excepción se define como un dispositivo, de primer orden en términos biopolíticos, que liga la disposición del derecho sobre la vida, y por ende, también su suspensión (Agamben, 2005a). Agamben toma la definición de dispositivo desde su lógica foucauldiana, en donde la palabra '*dispositif*' se traduce al inglés como '*apparatus*', que fue fundamental en su trabajo sobre el gobierno. El dispositivo es entonces un conjunto de estrategias de las relaciones de fuerza que sustentan ciertos tipos de conocimiento. Este conjunto incluye discursos, leyes, instituciones, edificios, proposiciones filosóficas, etc., siendo el dispositivo la red que se establece entre estos elementos, y que emerge particularmente en la intersección de las relaciones de poder y las relaciones de conocimiento (Agamben, 2009, pp. 2–3).

Este dispositivo es un conjunto multi-lineal, donde cada una de las líneas tiene una naturaleza distinta que actúan como vectores y tensores en diferentes direcciones, acercándose o alejándose. Estos aparatos -los dispositivos- poseen además un carácter histórico, y se componen de los siguientes elementos: líneas de visibilidad y enunciación, líneas de fuerza, líneas de subjetivación, líneas de escisión, rotura, fractura, todas las cuales se entrecruzan, algunas líneas

reproducen o dan lugar a otras, mediante variaciones o incluso cambios en la forma en que se agrupan (Deleuze, 1991). Son también un conjunto de saberes, prácticas e instituciones que su unidad consiste en estar 'cosidos' (Braun, 2014). En este sentido, los dispositivos y los ensamblajes operan en un sentido dialéctico, tal como emergen en el pensamiento de Deleuze y Foucault (Legg, 2011). "Examinar las prácticas de ensamblaje permite una expansión de la analítica de la gubernamentalidad sin perder el enfoque" (Li, 2007a, p. 264).

Es importante recalcar que el estado de excepción es una creación del Estado moderno, desde una tradición democrática y no absolutista (Agamben, 2005a). Sin embargo, conserva una raíz más antigua que lo liga a la doctrina de la soberanía, puesto que corresponde a una competencia propia del soberano. Aquí subyace una de las primeras contradicciones del estado de excepción, dado que el soberano jurídicamente posee esta potestad que lo deja dentro de una norma jurídica, pero pareciera que quedara fuera de cualquier orden jurídico al tomar dicha decisión al suspender parte de la constitución. De hecho, esta capacidad sería una característica fundamental del régimen soberano (Farías & Flores, 2017).

Una segunda contradicción surge de la dicotomía de suspender la ley a través de la ley. Contrario a los regímenes dictatoriales que sobrepasan la legalidad e institucionalidad, infringiéndola y reinterpretándola, en la aplicación del estado de excepción no se está contraviniendo ninguna norma o ley, pues pone una especie de pausa o paréntesis de ciertos derechos consagrados. Para Farías & Flores (2017) este paréntesis se posiciona como un espacio ambiguo entre regulación y poder, pues en este espacio que se sitúa al margen del orden jurídico, va coincidiendo de manera progresiva con el espacio político, entrando en una zona irreductible de indiferenciación (Agamben, 1998).

Desde la perspectiva del poder, se daría entonces un cambio desde el poder territorial y de soberanía hacia un biopoder moderno que en su esencia es gubernamental (Agamben, 2005b). Este tránsito puede verse en el hecho que el estado de excepción no suspende la constitución en su totalidad, sino que lo delimita a ciertos derechos y se asegura que sólo se suprimen en el marco del estado de excepción, pero por otro lado también confiere derechos, algunos de carácter militar, de facultades que en sí corresponden al poder ejecutivo (Schmitt, 1985).

En el trabajo de Ong (2006b) sobre los estados de excepción, ella lo ha planteado desde una perspectiva más amplia que la de Agamben, extendiendo el concepto a una dimensión más política, pero aun así extraordinaria, en donde se utiliza tanto para incluir como para excluir. Asimismo, incorpora el concepto de 'soberanía graduada' (*graduated sovereignity*) para distinguir respecto a aspectos más flexibles en la gestión de la soberanía y las estrategias que permiten el despliegue de políticas neoliberales. La introducción del concepto de soberanía graduada se explica por las nuevas relaciones que se establecen entre los gobiernos y el conocimiento, en donde el neoliberalismo actúa como

una tecnología de gobierno que provee de soluciones técnicas a problemáticas que intentan presentar como apolíticas o no ideologizadas.

Ong también propone ver al neoliberalismo como una excepción que articula el gobierno soberano y los regímenes de ciudadanía (2006b). Se trata de una tecnicalización de la política, en donde la política mantiene su capacidad para identificar problemas, pero su resolución es a través de intervenciones precisamente calculadas que permitan moldear la conducta humana y, por ende, ir generando transformaciones sociales, en una versión moderna del concepto de biopoder de Foucault. Un ejemplo de aquello es la utilización del miedo, ya sea hacia otros o hacia situaciones anómalas, como factor clave que legitimaría la dictación de estados de excepción ante sociedades que precisamente por el temor se encuentran en una posición más frágil (Gould et al., 2017).

El desarrollo de estas prácticas neoliberales se extiende en un espacio de confusión en donde la ley se suprime por derecho, lo que supone un hecho, pero que también puede leerse de manera inversa en que son los hechos lo que determinan el derecho. Surge de esta manera de acuerdo con Agamben (2005a) un umbral de indecidibilidad, donde se confunde el uno con el otro. Estos espacios de confusión sólo sirven para difundir la impresión que las prácticas de excepción son una posibilidad de barrer con los contextos institucionales complejos mediante la flexión de la fuerza de la ley (Baptista, 2013, p. 49). Otro de los mecanismos que se articulan para lograr la invisibilización de aquellos elementos y actores no deseados en el contexto de desastre, es a través del paradigma de la resiliencia que fomenta valores neoliberales como la autorresponsabilidad y el individualismo (Cretney, 2017).

Una tercera contradicción es la peligrosa desactivación de la distinción entre lo público y lo privado. Esto surge del vacío que genera el estado de excepción, que como tal anula la diferencia entre público y privado dentro de este paréntesis. Con el argumento del derecho a defensa o restablecimiento del orden, se sobre entiende al estado de excepción como una oportunidad de obtener plenos poderes en un estado pleromático de derecho (Agamben, 2005a). Es asimilable a lo que ocurre en el ejercicio de la ley marcial, la cual se sostiene más sobre fines fácticos que jurídicos, haciendo referencia a la incapacidad de los demás poderes de ejercer una acción efectiva de derecho o de seguridad, por lo que se ve en el derecho de guerra un sustituto para dicha acción (Schmitt, 1985).

En un escenario de incertidumbre sobre la capacidad de seguridad es donde mejor se visualiza la cuarta contradicción del estado de excepción, su capacidad de dejar dentro o afuera, dependiendo en qué parte del paréntesis se ubique. Aquí radica uno de los principales principios que caracteriza a los estados de excepción, su capacidad de excluir de la nuda vida (Agamben, 1998). Se corre el riesgo que se utilice el estado de excepción para la eliminación física de los adversarios políticos y de categorías enteras de ciudadanos que no resultan integrables al sistema político (Agamben, 2005a, p. 25). La eliminación de las

diferencias puede ser usado como mecanismo de control limitando la capacidad de participación y agencia (Boano & García, 2011). No obstante, para las situaciones de riesgo nacional y de soberanía la mayoría de los países dispone de la figura constitucional de los estados de sitio para hacer frente a dichas circunstancias, el cual, si bien corresponde a una excepción del derecho, lo cierto es que posee un alcance mucho mayor que el estado de excepción en el sentido que no se trata solamente del traspaso de facultades operativas, sino de facultades constitucionales (Schmitt, 1985).

En el caso chileno, los estados de excepción están estrechamente relacionados a la dictadura militar, siendo la Constitución de 1980 la carta que mayor énfasis les da dentro de la historia constitucional, y que desarrolla a través de una ley dedicada a ellos. Su diseño fue planeado desde la posibilidad de militarizar acciones civiles y del ejecutivo, pero también abrieron la ventana para su aplicación en contexto de desastre (Gould et al., 2017). Coincidente con la total apertura chilena hacia el neoliberalismo, los estados de excepción por catástrofe han sido útiles para la experimentación política en los que se intenta ordenar y dar sentido a la incertidumbre (Tironi, 2014).

El resultado de estos experimentos no siempre ha sido el deseado, pues la experiencia demuestra que varios de ellos han carecido de la legitimidad necesaria para prosperar, pese al contexto de desorden y caos (Baptista, 2013; Farías & Flores, 2017).Ya sea en el contexto de estado de excepción, estos experimentos o innovaciones se les ha intentado asemejar a estructuras de gobernanza, como manera de justificar la entrada de privados y otros agentes, que más allá de un esfuerzo real de gobernanza del riesgo, serán cuestionadas desde la legitimidad de su territorio y temporalidad (Schinkel & van de Berg, 2011). De hecho, el estado de excepción es sólo una forma de gobernar en las emergencias, y puede incluso coexistir con otras formas de gestión del riesgo de desastres (Adey et al., 2015b).

2.3.2. La dimensión espacial del estado de excepción

La producción del espacio siempre ha sido política y estratégica (Lefebvre, 1976), como una consecuencia de los procesos históricos, naturales y sociales, pero siempre desde una dimensión política e ideológica. Desde ahí que la declaratoria de estados de excepción supone un problema en términos del desequilibrio que genera entre el derecho públicos y el hecho político (Agamben, 2005a), donde una decisión de orden político se impone por sobre lo jurídico.

A nivel institucional, existen otras formas de excepción que se expresan a través de prácticas, como lo es el urbanismo especulativo, en el cual la elite política y económica puede suspender o usar la ley y la planificación urbana para sus propios fines, como pueden ser la habilitación de nuevas áreas dentro de la ciudad o dar el tan ansiado giro a ser identificada dentro de los circuitos

metropolitanos globales. En el urbanismo especulativo, además de desarrollarse lógicas de riesgo y de juegos entre quienes serían beneficiados por éste, también se suprimen derechos de aquellos que quedan fuera de la repartición, precisamente porque se opera con el acceso y garantía de sus derechos como valor de cambio, los cuales sucumben antes las crisis urbanas (McFarlane, 2012).

En estas decisiones los que se ven mayormente afectados por sus consecuencias son los individuos, que además de quedar en un vacío político, se les suprime la categoría de ciudadano, dado que es un concepto que en el contexto neoliberal se desnacionaliza, y en esta desvinculación también se da una pérdida de derechos que se diluyen en las prácticas y estrategias del capitalismo global. Incluso, estas estrategias de desposesión se validan desde los valores del neoliberalismo de individualismo y emprendimiento, y a nivel gubernamental se identifica en las formas de gobierno que promueven y ponen en valor la libertad, de manera que las personas deban autogestionar sus derechos de vida cotidiana, siendo responsabilidad de ellos mismos (Ong, 2006b, 2007). En una línea similar, Donovan (2017) recopila la evidencia que ubica a los conceptos de resiliencia y vulnerabilidad como medios de control sobre las poblaciones.

De esta manera emerge la figura del 'homo sacer' que es la persona potencialmente deprivada de sus derechos (Schinkel & van de Berg, 2011), pues el estado de excepción produce un nuevo tipo de espacio que podría definirse por decreto, en donde habitan aquellos que quedan excluidos por excepción. Es posible observar dentro de estos grupos excluidos prácticas de resistencia hacia estos estados como una contra fuerza. De acuerdo con Baptista, la resistencia son actos de corto plazo de reinterpretación, como ventanas de oportunidad para reclamar voz y autoridad en frente a las reconfiguraciones impuestas por las excepciones (2013, p. 49).

Pero la resistencia en sí misma no es el problema. El problema se da cuando la excepción se convierte en regla, dado que la suspensión de ésta hace que el sistema ya no pueda funcionar, la regla se devora a sí misma (Agamben, 2005a, p. 112). Y es precisamente en ese lugar de anomia donde puede surgir una violencia relacionada a la resistencia, como una violencia que existe fuera del derecho, pues la revolución urbana se da en la posibilidad de producción de un espacio diferencial, de apropiación (Brenner, 1998, p. 154).

Esto se relaciona a su vez con la estructura topológica del estado de excepción, que trata sobre un constante estar fuera y sin embargo pertenecer, le confiere al estado de excepción el estatus de conflicto sobre el locus que se define soberanamente, pues hay un límite que se traza, y sobre todo cuando se trata de un cambio en la dinámica entre el Estado y la población, más visible es su delimitación en el espacio (Farías & Flores, 2017). Lo anterior permite defender su condición de estructura topológica, dado que asume diferentes ponderaciones según el rango de exclusión o no, y va cambiando de forma según ciertos principios estructurantes (Schinkel & van de Berg, 2011). El problema

topológico del estado de excepción es el peligro de convertirse en una zona de indistinción, la cual está diseñada para estar oculta, pero es precisamente el lugar donde se debe poner la mirada pues es aquí donde transita la naturaleza y el derecho (Agamben, 1998, p. 54). En términos espaciales, Marrero-Guillamón (Marrero-Guillamón, 2012b) afirma que se genera una urbanización de la excepción, como lo fue el caso de los Juegos Olímpicos en Londres, en donde la necesidad de edificar ante un evento excepcional genero una especie de arquitectura militarizada que responde a los fines de un grupo que desea modificar por sobre la norma el espacio urbano, desde una concepción y excusa que es competitiva y de rentabilidad.

Dentro de estos principios estructurantes, puede observarse que este tipo de excepciones al dejar fuera aquellos grupos o categorías no deseadas en el fondo lo que es marginalizar lo que no es rentable (Ong, 2006b), pues poca atención se ha puesto en cómo el estado de excepción afecta las relaciones al interior de los gobiernos, vale decir, entre los agentes gubernamentales (Baptista, 2013). Por ejemplo, en el caso chileno Jiménez (1997) resalta que la diferencia del estado de excepción por catástrofe con la ley 16.282 se basa casi únicamente en las acciones entregadas en esta última a la autoridad civil, así como también se cuestiona la ausencia de un límite temporal, pese a que el resto de los estados de excepción definidos constitucionalmente sí lo poseen, lo que le permite incluso coexistir con otros regímenes de excepción que se hayan decretado o se decreten, aumentando el espacio ocupado por este paréntesis del derecho.

2.4. La gobernanza como ensamblaje

2.4.1. Ensamblajes y gobernanza

Dentro de la discusión de la gobernanza el elemento de múltiples agentes que coinciden en un objetivo suele ser la síntesis de las diversas definiciones que se han revisado. No obstante, esta simplificación corre el riesgo de reducir su discusión solamente a los actores presentes y sus agencias, y dejar de lado elementos significativos como lo es el propio objetivo que conlleva dicha gobernanza que no necesariamente puede estar consensuado o ser común, los medios para lograr estos objetivos, las expectativas, controversias y cualquier otro tipo de relación que afecte la distribución del poder. A estos elementos se deben sumar otros que no son humanos, pero que inciden en las forma y fondo de las relaciones, como los sistemas de gobierno, los discursos, leyes y normativos que actúan como dispositivos en la distribución del poder (Li, 2007b) y, por ende, también poseen capacidad de agencia.

En el caso particular de la gobernanza del riesgo de desastres, estos elementos y dispositivos también se encuentran presentes, a los que se puede agregar el conocimiento técnico-científico en la caracterización de las amenazas o en la

cuantificación de los daños, en cómo se interpretan en la toma de decisiones (Farías, 2014), y como este conocimiento logra respetar sistemas de valores previos (Jasanoff, 2013). En la fase de respuesta, los daños y las críticas que emergen como controversias también van delineando la respuesta y el accionar de los agentes humanos y no humanos. Bajo estas premisas es que la presente investigación propone tanto teórica como metodológicamente la aproximación del ensamblaje para caracterizar y analizar la gobernanza del riesgo de desastres.

Existen variadas definiciones de ensamblaje, en donde cada una de ellas reconoce la raíz del trabajo de Deleuze, que estuvo influenciado por el concepto de dispositivo de Foucault. Esto ha desencadenado en una discusión en la literatura sobre el uso indistinto de dispositivo, aparato y ensamblaje. Un dispositivo se refiere a la manera estratégica en la cual los elementos como prácticas se ordenan, se disponen, e incluye aquellas actitudes y discursos que actualizan las prácticas. De esta manera, existen diferentes tipos de dispositivos, como la planificación territorial, las formas de gobierno, entre otros, que pueden estar presentes simultáneamente, lo que genera tensión entre los dispositivos (Hillier, 2011).

La traducción de *agencement* por *assemblage* si bien no responde correctamente, ya sea en su acepción francesa o inglesa, lo cierto es que logra capturar la capacidad de crear su propia agencia y aúna la homogeneidad del concepto teórico (Phillips, 2006). “Un agenciamiento es precisamente ese aumento de dimensiones en una multiplicidad que cambia necesariamente de naturaleza a medida que aumenta sus conexiones” (Deleuze & Guattari, 1987, p. 14). El trabajo de Deleuze tuvo como fin ampliar a través del concepto de ensamblaje el concepto de agencia, añadiendo a éste filosofía, deseos, territorios, cuerpos y movimiento (Legg, 2011). Es el mismo Deleuze quien deja en evidencia la estrechez del concepto de dispositivo al definirlo como un “enredo, un conjunto multilineal… compuesto por líneas, cada una de diferente naturaleza… sujeta a cambios de dirección, bifurcándose y bifurcado y sujeto a la deriva” (Deleuze, 1991, p. 159).

El ensamblaje, de acuerdo con De Landa (2006), quien continua el trabajo de Deleuze, es una amplia gama de entidades sociales, desde personas hasta naciones, que se constituyen por procesos históricos específicos. Agrega, además que el ensamblaje posee dos dimensiones que definen el desempeño de sus componentes: por un lado, hay un rol material y por el otro extremo un rol expresivo. Estos roles pueden mezclarse de diferentes maneras de acuerdo con sus capacidades, lo que redunda en procesos de estabilización o desestabilización del ensamblaje, conociéndose el primero como territorialización y al segundo como desterritorialización.

La estabilización o desestabilización de los ensamblajes responde a su característica de estar compuestos de elementos heterogéneos, que como se señaló pueden ser materiales o expresivos. Asimismo, un ensamblaje puede ser

un componente de otros ensamblajes, en donde las interacciones añaden complejidad al ensamblaje (Donovan, 2017). Las interacciones y relaciones son un elemento común entre la teoría del ensamblaje y la teoría actor-red (ANT, por sus siglas en inglés). Según Briassoulis (2017a), la principal diferencia ontológica radica en que la teoría actor-red prioriza las redes y conexiones por sobre el resto de sus componentes, mientras que el ensamblaje asigna autonomía tanto a los componentes como al mismo ensamblaje. "… Deleuze y Guattari no se preguntan "¿qué es?", sino "¿cómo?". No se trata de cuestiones de esencia, sino de cuestiones de acontecimiento. Un ensamblaje no tiene esencia porque no tiene rasgos definitorios eternamente necesarios, sólo rasgos contingentes y singulares" (Nail, 2017, p. 24).

La asignación de autonomía a sus componentes y al propio ensamblaje aumenta los grados de complejidad, pero la añadidura de complejidad lo que permite es la coexistencia de múltiples poderes, no sólo de un poder gobernante hegemónico o uno que se distribuya de manera equitativa, sino uno que vive en la pluralidad y transformación (Anderson & McFarlane, 2011, p. 125). "La agencia se difunde a través de los ensamblajes, producto de las atmósferas afectivas que cargan a algunos cuerpos más que a otros con la capacidad de actuar y marcar la diferencia sobre otros elementos dentro de un ensamblaje" (K. Grove, 2014, p. 245).

Donovan (2017) denomina estos cambios en la distribución del poder dentro del ensamblaje como ´geopoder', mientras que Greenhough (2012) lo visualiza como una resistencia a la naturalización de los órdenes sociales y espaciales, pero que de todas maneras deja abierta la pregunta sobre cómo estas formas y elementos se mantienen juntos ante la posibilidad de ser ensamblados de otras maneras. Ella misma ve la necesidad de abrirse a estas nuevas posibles relaciones, pues las ´formas relativamente estables´ son una especie de trampa para caer en relaciones de raza, clase, género y sexualidad. Sin embargo, es importante tener en consideración que los ensamblajes están construidos a través de procesos históricos muy específicos, en los cuales el lenguaje juega un rol importante, pero no constitutivo (DeLanda, 2006, p. 3)

El concepto de posibilidad es un componente importante dentro del ensamblaje y que surge de su comportamiento y relaciones (McGowran & Donovan, 2021). Las posibilidades emergen entonces como el resultado de las propiedades, tendencias y capacidades del ensamblaje. En términos metodológicos, esto se traduce en mantener una 'sensación de incertidumbre', evitando la imposición de marcos explicativos rígidos (Baker & McGuirk, 2017). La noción que un ensamblaje excede la suma de sus partes es lo que le confiere el estatus de algo 'nuevo e imprevisto' antes de su emergencia, en donde componentes prexistentes interactúan de forma contingente para producir un nuevo ensamblaje (Dittmer, 2014, p. 392). En el ensamblaje lo que destaca es cómo interactúan en un entorno en movimiento las contingencias, tecnologías, éticas, oportunidad y riesgo (Ong, 2007).

Pero esto lleva a la pregunta sobre cómo identificar y bajo cuáles mecanismos distinguir qué se vincula con quién o cómo y por qué. Esto lleva la revisión de la composición, la distribución de roles, la contingencia, las estructuras de poder, el contexto histórico, etc., en donde pueden surgir respuestas no factibles pese a las opciones (Briassoulis, 2017b). Aparecen entonces las relaciones de exterioridad que significan que las partes o elementos no pueden reducirse sólo su función dentro del ensamblaje, sino que se mantienen múltiples en cualquier momento. Estos elementos están formados por interacciones y son principalmente sus capacidades las que explican los ensamblajes resultantes (Dittmer, 2014). Es desde la multiplicidad y las capacidades que se logra desdibujar los límites del ensamblaje, lo que lo reconfigura y reverbera, en lo que Donovan (2020) denomina agentes liminales.

Desde las características y definiciones que se han entregado se puede concretar la visión de la gobernanza del riesgo de desastres como un ensamblaje, considerando que los procesos previos al desastre son escenarios de probabilidad a los cuales se anticipan, pero que forman parte de un proceso de toma de decisiones en donde el conocimiento -como las amenazas de origen natural en sí mismas- también forma parte de los elementos a considerar.

Dentro del ensamblaje de la gobernanza del riego de desastres es posible también identificar controversias. Angell (2014) detalla en el caso de Estambul, Turquía, la controversia acerca de la ley de desastres en donde la creación de la nueva tipología de ´zona de riesgo´ lo que en verdad pretende es una transformación urbana velada para dejar pasar proyectos urbanos de renovación previos, pero esta vez amparados en un supuesto riesgo sísmico. Si bien la autora centra la controversia en el problema de generar excepciones a raíz de un probable evento de desastre, es posible identificar otros elementos y componentes, como el conocimiento técnico-científico que en este caso es interpretado para moldear la norma urbana, y el componente de planificación que dentro de los marcos internacionales es un fin deseado con el objetivo de reducir daños a personas y elementos materiales, pero que en este caso pareciera tener un alcance especulativo.

El planteamiento de la gobernanza del riesgo de desastre como un ensamblaje no es nuevo (Angell, 2014; Briassoulis, 2017a; Donovan, 2020; McGowran & Donovan, 2021), en donde se remarca la necesidad de levantar marcos analíticos que conceptualicen a los desastres más que naturales, incluso más que no humanos. En el marco de este trabajo de tesis doctoral se hace precisamente énfasis en la ausencia en el análisis chileno de identificar otros elementos que no sean los actores, sus agencias y relaciones en el caso chileno, incluso ir más allá del reconocimiento de actores institucionalizados.

Otras de las ventajas que presenta la teoría del ensamblaje en la gobernanza del riesgo de desastres es estudiarlos situacionalmente en su contexto territorial e histórico. Desde el componente territorial no sólo la caracterización de las

amenazas, sino las relaciones físico-humanas que se dan previo y después del desastre. En términos históricos permite visualizarlos como la colección de instituciones, ideas, valores, ontologías, escalas y saberes (Donovan, 2017), dilucidando cómo elementos que en su superficie pueden parecer los mismos -como instituciones, roles, normativas- toman diferentes rumbos por su situación histórica y territorial, lo que Briassoulis (2017a) denomina ´respuesta en contexto´ y desde ahí redefinir el ajuste necesario de la respuesta humana a su entorno.

No obstante, es importante dejar de manifiesto que existen críticas al concepto de ensamblaje dentro de los estudios urbanos. Brenner y otros (2011) apuntan por una parte a la incapacidad del ensamblaje de abordar problemáticas mayores como la condición urbana global que se vive, dado que el ensamblaje encubriría las relaciones sociales, las instituciones, los conflictos y contradicciones, pero que el hecho que no queden explícitamente manifestados, en ningún caso dejan éstos de existir. Por otro lado, pese al énfasis que se le ha otorgado dentro de los estudios urbanos a su perspectiva y condición humana, que se enlaza con otras formas y con otros materiales, esta perspectiva se pierde dentro del ensamblaje, donde querían en una condición anónima los agentes humanos y las fuerzas sociales. A estas críticas, autoras como Li (2007a) rebaten afirmando que el ensamblaje requiere de un arduo trabajo para unir y discernir sobre elementos complejos y heterogéneos en la búsqueda de conexiones, siendo los aparatos, el régimen y la tecnología los productos de estos ensamblajes. Asimismo, ratifica que el ensamblaje está surcado siempre por una voluntad de gobernar, y no simplemente de coaccionar.

2.4.2. Ensamblajes como práctica

Las críticas que ha recibido la teoría del ensamblaje respecto a su escasa capacidad de criticar al poder han levantado una serie de voces y de conceptos asociados que han tenido como fin demostrar lo adecuado de este marco teórico en el análisis de problemas globales de relaciones de poder. Surge así el concepto de 'ensamblaje global' que hace referencia a las formas globales de interacción, pero cuya naturaleza es altamente inestable, dado que su unidad de análisis no es geográfica, sino que se sitúa en las interacciones y movimientos de los elementos contingentes, tecnológicos, éticos, sociales y políticos, en entornos emergentes que supuestamente son la respuesta neoliberal a los problemas de gobernar y vivir (Ong, 2007, p. 5). Los procesos de desarrollo desigual de la ciudad son producto de múltiples relaciones de capital, sociedad, y poder -cuales no siempre son justas o simétricas- lo que lleva a nuevas formas y posibilidades reactivas y de resistencia a la manera de hacer ciudad (McFarlane, 2011b).

Dentro de estas formas reactivas se encuentran mecanismos que se expresan a través de los roles que los componentes subjetivos juegan en el ensamblaje,

teniendo especial cuidado en los atajos de casualidad lineal que a menudo son usados para justificar creencias. Es así como el ensamblaje reemplaza las totalidades de los complejos mecanismos detrás de la síntesis de las propiedades emergentes, las que deben ser debidamente aclaradas (DeLanda, 2006, p. 19).

El ensamblaje como lente analítica permite describir las relaciones entre las políticas que se desplazan y sus justificaciones localizadas, así como sus composiciones, ya que los agentes urbanos, sus formas y sus procesos no se encuentran predefinidos, sino que pueden ser deterritorializados o reterritorializados entre ellos a través del ensamblaje (McFarlane, 2011a). Esta definición se acopla bastante bien a la de Ong, quien señala que "el espacio de ensamblaje es el espacio de intervención neoliberal, así como su resolución de problemas de gobernar y vivir" (2006b, p. 5). McFarlane (2011b) reduce la escala hasta afirmar que el simple hecho de habitar es un ensamblaje urbano, desde la práctica que produce el habitar.

Además de las formas de habitar, el ensamblaje se reconoce en las diferentes composiciones que se dan en los espacios urbanos. Dentro de estas composiciones las prácticas entre lo formal e informal, además de constituir nuevos espacios, cuya existencia depende del tipo de relación que la sostenga, también ocurre que la bidireccionalidad de la relación formal/informal corresponden a recursos que los individuos utilizan dentro de sus capacidades de agencia (McFarlane, 2012). La relación entre composición y agencia es importarte para entender la informalidad dado que "captura cómo las estructuras sociales (por ejemplo, políticas económicas) y las acciones humanas (por ejemplo, la resistencia) dan forma a las causas, consecuencias, prácticas y beneficios de las transacciones económicas informales" (Recio et al., 2017, p. 137).

En este sentido, el ensamblaje se opone a la visión del poder contenido y administrado por una clase dominante, de ahí su potencial que permite estudiar la composición distribución de las capacidades de agencia (Farías, 2011), en cómo se generan diferentes formas de relaciones no sólo de poder, sino que de recursos y de información, siendo estos elementos los que configuran las narrativas de los diferentes ensamblajes. "Las reglas locales conducen a estructuras globales que no necesariamente pueden predecirse a partir de las reglas" (Johnson, 2003, p. 82). Esto se condice con el concepto de '*traveling policies'* que desarrolla Savage (2020) y que se refiere a cómo las políticas se mueven, mutan y se manifiestan en espacios y tiempos específicos, y en donde el ensamblaje se utiliza para describir estas transformaciones (McFarlane, 2011a). "Un ensamblaje puede verse como un producto no intencionado y no completamente determinado. Por tanto, la entidad "mayor" no es autorreferente, sino un resultado de las conexiones en el nivel inferior. Sin embargo, una vez que surge una entidad de mayor escala, empieza a actuar

inmediatamente como fuente de recursos y como limitación para sus componentes" (van Wezemael, 2008, p. 172).

Desde la perspectiva de la resistencia se proyecta un cambio que Roy (2011) considera de orden ontológico, el cual posiciona a aquellas áreas marginadas de la ciudad hacia un análisis de poder soberano, y por ende, de las relaciones y negociaciones que emanan de la dialéctica entre espacio y poder. A través de los códigos y normativas urbanas se puede tanto legalizar como permitir, así como también despojar o criminalizar, en un abanico de grises que van desde el blanqueamiento al ennegrecimiento del desarrollo urbano y sus habitantes (Yiftachel, 2009b, p. 96). Cuando estos fenómenos de diferentes grises afloran, puede concluirse que los procesos formales de planificación han fallado, por cuanto no han sabido contener a los 'otros' (Roy, 2009b). Independiente del resultado, lo que se refleja es que los ensamblajes son productivos, de nuevos territorios, comportamientos, expresiones, actores y realidades (Müller, 2015).

Como elementos productivos, la teoría del ensamblaje ha penetrado en el campo de la gestión del riesgo de desastres de manera de ver cómo operan desde diferentes espacios y contextos. Jovita y otros (2018a) en Filipinas, Blackburn (2014) en Jamaica, Angell (2014) en Estambul y Donovan (2020) en el contexto de volcanes. Todos estos trabajos han puesto de relieve como la teoría del ensamblaje permite caracterizar los diferentes elementos y sus capacidades en contextos territoriales e históricos, además de sus actores y agencias, y como los cambios y ponderaciones en las relaciones lo estabilizan o desestabilizan, y como las partes del conjunto o del ensamblaje conservan su autonomía dentro del todo, permitiendo que no homogenicen dentro de conjuntos heterogéneos mayores (van Wezemael, 2008). Desde estos cambios en sus bordes, los ensamblajes permiten caracterizar como se despliegan diferentes estrategias que, en el caso particular de la gobernanza del riesgo de desastres, permiten identificar como se desenvuelve la fase de respuesta.

2.4.3. El espacio del ensamblaje

La teoría del ensamblaje es una teoría de cambio socio-espacial (Dovey, 2012). Los ensamblajes reclaman por un territorio, en donde sus componentes heterogéneos se reúnen y se mantienen unidos. No obstante, se trata de una unión provisoria en la medida que las relaciones cambien, el ingreso de nuevos elementos, la generación o ruptura de alianzas, que hace que el ensamblaje se abra constantemente a nuevas líneas de fuga (Anderson & McFarlane, 2011, p. 126).

El constante cambio dentro del ensamblaje permite que los ensamblajes sean elementos productivos, que producen nuevas formas de organización territorial, así como también nuevos comportamientos y expresiones, nuevos actores y nuevas realidades. Es esta capacidad de producción lo que significa que el ensamblaje no son una representación del mundo, que no poseen una

cualidad mimética (Müller, 2015). Dado que no son una representación estática, la teoría del ensamblaje demanda que se ponga un especial foco en cómo las formas y procesos espaciales son ensamblados y se mantienen unidos y en su lugar, lo que va generando diferentes formar de abrir o cerrar posibilidades. Es así como el ensamblaje se centra en los procesos de composición, principalmente de las formas y procesos espaciales, que algunas veces se tensan y abren la pregunta de cómo podrían haber sido ensamblados de otras manera (Anderson et al., 2012).

Es así como la teoría del ensamblaje posee cierta resonancia con la noción de Jessop y otros (2008), de ´relacionalidad socioespacial'. Tal como señala Anderson y otros (2012), si bien los autores no utilizan en particular el concepto de ensamblaje, sí se dan coincidencias en el reconocimiento del carácter polimórfico y multidimensional de las relaciones socioespaciales y del riesgo que se corre cuando éstas se enmarcan en el problema conceptual de reducir las relaciones socioespaciales a un sola forma. "La espacialidad topográfica del territorio está sustentada en espacialidades topológicas, definidas no por la proximidad física o la jerarquía anidada, sino por asociaciones diversamente distanciadas que producen proximidades relacionales" (Baker & McGuirk, 2017, p. 8).

Se debe tener en consideración que el concepto de topologías o de relacionalidades socioespaciales limita el protagonismo del concepto de escala. Farías (2011), expone claramente cómo estos dos conceptos se van desarrollando. El autor comienza recordando que los ensamblajes con elementos productivos, así como también que las escalas son productos históricos. La trampa radica en ver como los dos productos "de alguna manera se independizan de las prácticas y los procesos que los originan -esto es lo que significa la cristalización y la estructuración- podría llevarnos a caer en la trampa del fetichismo, en el sentido de tomar por ontológicamente autónomo algo que es más bien una cualidad de las redes reales de prácticas". Este peligro se salva en la medida que las formaciones espaciales y las escalas sean constantemente repensadas y redefinidas, recordando siempre que el espacio es un efecto relacional.

Es así como las escalas, una escala 'mayor' no se plantea jerárquicamente, sino que es el resultado de las conexiones en el nivel inferior, y cuando esta escala mayor surge, se transforma en fuente de recursos y de limitación para sus componentes. "Sus líneas molares habilitan a las partes de formas específicas y las limitan en otras. Esto introduce un aspecto descendente en el enfoque ascendente. Dado que el macro-agregado (o molar) que resulta de las conexiones micro (o moleculares) no tiene un estatus ontológico diferente al de sus componentes, esta ontología puede considerarse 'plana'. Tanto las partes como el todo son entidades producidas históricamente" (van Wezemael, 2008, p. 172).

Es así como el ensamblajes es una práctica situada, pero no desde un espacio concreto o particular, sino que desde las topologías que se forman o se deshacen. “En definitiva, el análisis en la teoría de los ensamblajes no es conceptual sino causal, preocupado por el descubrimiento de los mecanismos reales que operan en una escala espacial determinada. Por otra parte, la estructura topológica que define el diagrama de un ensamblaje no es real sino virtual e independiente del mecanismo, capaz de realizarse en una variedad de mecanismos reales” (DeLanda, 2006, p. 31). Legg (2009), recuerda que las escalas no actúan como marcos de acción preexistentes, sino como efectos de las diferentes prácticas de creación de relaciones, las cuales deben ser consideradas desde su heterogeneidad como multiplicidades híbridas geográficamente variadas. El autor es lúcido en hallar como en los procesos de reterritorialización se convierten en aparatos que logran crear la impresión de que las “escalas son ahistóricas, jerárquicas y poseen relaciones exclusivas”.

Lo que estructura y jerarquiza al ensamblaje son las relaciones de poder, recursos y conocimientos que se distribuyen de manera desigual, lo que se manifiesta a través las espacialidades que son ejercidas o captadas con mayor eficacia e influencia por determinados actores o procesos que por otros. Asimismo, el ensamblaje de una manera distinta se utiliza para describir las relaciones entre las políticas itinerantes y su substanciación localizada (McFarlane, 2011a). Lo que une a estos dos procesos es que la política está estrechamente vinculada al poder, definiendo al poder como “esa capacidad de una determinada pluralidad para reunirse con el objetivo de crear un espacio de diálogo (logos) y generar acciones comunes (praxis)… La condición de posibilidad del poder para realizar un objetivo común es indisociable de una pluralidad de actores que puedan hablar y actuar de forma concertada” (Amironesei & Bialecki, 2017, p. 6).

Los espacios de posibilidad también son espacios topológicos abstractos, que se estructuran por las formas en que las propiedades de los componentes tienden a interactuar. En él existen múltiples dimensiones en donde cada dimensión es un eje en el que el ensamblaje puede variar, lo que va revelando las capacidades de los ensamblajes vecinos, en donde el grado de territorialización está dado por el tiempo y lugar en que se actualiza (Dittmer, 2014). “Los elementos individuales definen el ensamblaje por su co-funcionamiento, y pueden estabilizarse (territorializarse o reterritorializarse) o desestabilizarse (desterritorializarse) mediante esta imbricación mutua. Pero esto no quiere decir que un ensamblaje sea el resultado directo de las propiedades de sus componentes. Son las interacciones entre los componentes humanos y no humanos las que forman el ensamblaje -la interacción como simbiosis mutuamente constitutiva, más que las partes relacionadas- y estas interacciones no pueden reducirse a las propiedades individuales” (McFarlane, 2011a, p. 208).

Los ejes de territorialización/desterritorialización hacen referencia a los bordes que comparte el ensamblaje con sus ensamblajes vecinos. El cambio en la relación con los bordes se refleja en los roles materiales y expresivos, los cuales en un momento puede estar estabilizando el ensamblaje, y poco después ejerciendo una desestabilización que empuja hacia la desterritorialización del ensamblaje (Dittmer, 2014). "Mientras que la descomposición de un ensamblaje en sus diferentes partes, y la asignación de un papel material o expresivo a cada componente, ejemplifica el lado analítico del enfoque, el concepto de territorialización juega un papel sintético, ya que es en parte a través de las articulaciones más o menos permanentes producidas por este proceso que un todo emerge de sus partes y mantiene su identidad una vez que ha surgido" (DeLanda, 2006, p. 14). En síntesis, los ensamblajes como elementos productivos desarrollan un espacio que se define por sus relaciones, principalmente de poder que pueden tomar la forma de políticas, a través de topologías. Estas mismas tipologías van formando el concepto de escala que se nutre del resto de los espacios, así como el resto de los espacios en los ensamblajes vecinos pueden influir en procesos de territorialización y desterritorialización.

Capítulo 3_Antecedentes

3.1. Definición de la escala geográfica y temporal

La selección de los casos de estudio, tanto en su escala espacial como temporal, hacen posible una dialéctica entre dos eventos similares en su origen y forma, pero que se alejan en sus procesos y consecuencias.

El arco temporal se fija entre 1985 y 2010, siendo los hitos los terremotos de San Antonio de 1985 y de Constitución de 2010. En términos de gobernanza, se centrará en la fase de respuesta de ambos eventos, que en el caso de Constitución de 2010 quedó delimitado en 90 días, pues pasado tres meses luego de la catástrofe se oficializó la etapa de reconstrucción (Tironi, 2015). Se considerará la misma escala temporal para el evento de San Antonio de 1985.

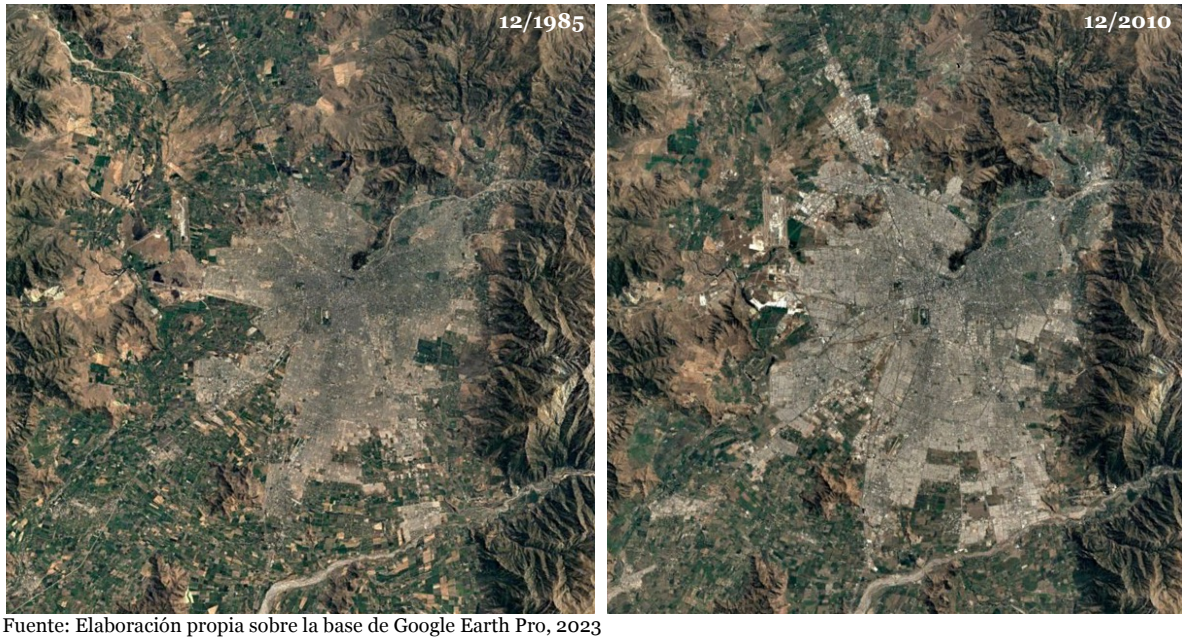
Cabe señalar que, dentro de la literatura sobre la gestión del riesgo de desastre, en particular, sobre el ciclo de gestión del riesgo, donde se reconocen las fases de preparación, mitigación, respuesta y recuperación, la fase de respuesta suele enfocarse en cómo planificarla o bien de la evaluación del proceso, desde un enfoque de actividades, más que de procesos (Frykmer et al., 2021). Si se aborda desde los procesos, se reconocen diferentes estados dentro de ella, pero lo importante en términos de temporalidad es que estos procesos pueden ocurrir de manera simultánea, por lo que la temporalidad de la respuesta corresponde más bien a tiempos sociales que a tiempos cronológicos (de Smet et al., 2015). Con fines operativos en el marco de esta tesis doctoral se tomará el periodo de 90 días tras el evento en cada caso de estudio, basándose en las decisiones y anuncios de la autoridad en el caso de Constitución.

El área de estudio corresponde a la región Metropolitana de Santiago (RMS). En ambos eventos, terremoto de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010, la magnitud fue cercana a los $8M_w$ en la RMS. Esta similitud puede tener un correlato en la magnitud de los daños, pero no necesariamente en las formas de gestión y en el ejercicio de la gobernanza, ya que el primer terremoto ocurrió en un contexto de dictadura, mientras que el segundo marca la transición del primer mandato de una mujer presidenta en Chile, militante del Partido Socialista, hacia el primer gobierno de derecha desde el regreso a la democracia. En este tránsito temporal se desarrollan diferentes ensamblajes desde eventos similares en sus características de origen, pero con diferentes espacialidades de poder que hacen interesante su estudio desde el ejercicio de una gobernanza del riesgo de desastres.

La RMS al albergar a la ciudad de Santiago le confiere su calidad de capital, con una concentración del poder tanto en términos administrativos, demográficos y económicos. En 1985 poseía una población de 4,7 millones de habitantes sobre un total nacional de 12 millones. En términos administrativos, se dividía en 6 provincias y 51 comunas. El área metropolitana comprendía alrededor de 40 mil hectáreas, conformada principalmente por las comunas de la provincia de Santiago (Rodríguez, 1993). Para 2010, la RMS albergaba a 6,9 millones de habitantes de un total nacional de 17 millones, divididos en 6 provincias y 51

comunas[1]. El área urbana consolidada abarca además de la provincia de Santiago, las áreas urbanas de las comunas de Puente Alto, Pirque, San José de Maipo, Colina, Lampa, San Bernardo, Padre Hurtado y Peñaflor, sumando una superficie total de 71.912 hectáreas[2] (Edáfica, 2012). La extensión del área urbana de Santiago se observa en la Ilustración 2, en donde es posible apreciar la extensión de la mancha urbana, con una fuerte extensión hacia su borde oriental, ocupando superficie del piedemonte cordillerano.

Ilustración 2: Área metropolitana de Santiago en 1985 y 2010



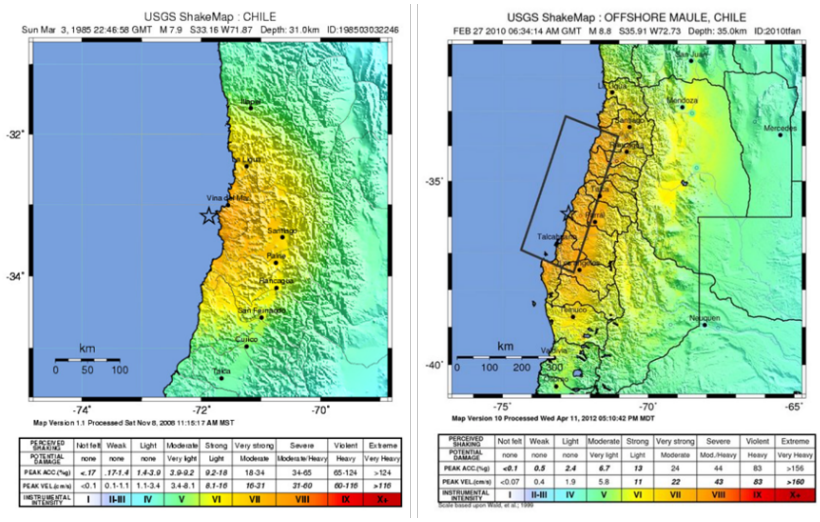
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Google Earth Pro, 2023

Sobre los eventos, el terremoto de San Antonio de 1985 ocurrió a las 19:46 del domingo 3 de marzo de 1985, tuvo una magnitud de 8,0 M_w y su epicentro se ubicó 33°14′S 72°02′O. En Santiago, su intensidad se percibió como grado 8 de acuerdo con la escala de Mercalli. El terremoto de Constitución el 27 de febrero de 2010 a las 03:34 tuvo una magnitud 8,8 M_w, ubicándose su epicentro en las coordenadas 35°54′32″S 72°43′59″O. En Santiago, se percibió de manera importante sobre grado 8 Mercalli. Pese a la distancia en los epicentros, como se observa en la Ilustración 3, la escala de colores de intensidad muestra una correspondencia para ambos terremotos para la RMS. Ambos eventos coinciden en ocurrir el fin de semana previo al retorno de las actividades formales, como trabajo o colegio, que en Chile se acostumbra la primera semana de marzo como fin de la temporada de vacaciones.

1 En 1991 se crea la comuna de Pedro Aguirre Cerda como resultado de la división de las comunas de San Miguel, La Cisterna y Santiago.

2 Datos al año 2009. Se consideran los usos Área preferentemente residencial de baja altura, Área preferentemente residencial de gran altura y Asentamiento menor a la escala 1:30.000

Ilustración 3: Shakemaps de los eventos de terremoto



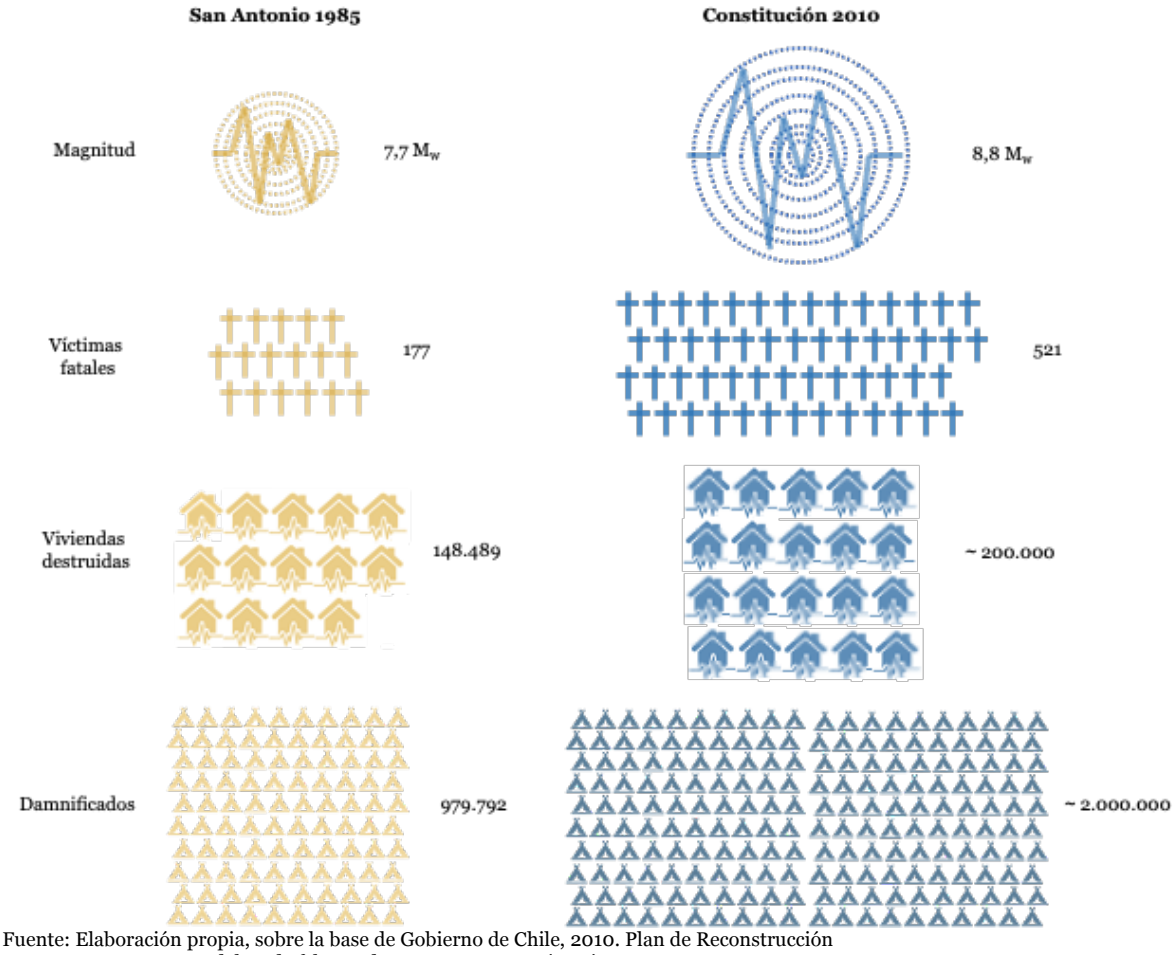
Fuente: USGS, 2013

Respecto a las consecuencias de ambos eventos, la Ilustración 4 muestra que el terremoto de 2010 fue más letal en número de víctimas fatales, como consecuencia del tsunami ocurrido tras el evento, y que en términos de gestión y de gobernanza abrió una de las principales controversias del evento tanto en términos de disposición e interpretación de la información científica para la toma de decisión sobre la emisión de alerta de tsunami que hubiese alejado a la población de las franjas costeras habilitando la evacuación, así como la controversia respecto a la competencia de ratificar y emitir la alerta que confrontó a la ONEMI y al SHOA. En el número de damnificados, el evento de 2010 casi duplica el número de damnificados de 1985, pero en términos de viviendas destruidas se acorta esta brecha en casi un 50%, pese a que el área afectada es casi el triple. No obstante, la mayor distancia se refleja en la cuantificación económica de las pérdidas que en 2010 fueron equivalente a un 18% del PIB nacional.

En términos políticos, en 1985 Chile se encontraba en plena dictadura, pero con un desgaste del régimen demostrable a través de las protestas contra éste que derivaban en sucesivas declaratorias de estado de sitio. La autoridad regional a través del Intendente lo ocupaba el teniente coronel Osvaldo Henríquez, y respecto a los alcaldes, éstos también tenían la categoría de designados. En 2010, se cumplían 20 años del retorno a la democracia, y finalizaba el mandato de la primera mujer presidenta de Chile, Michelle Bachellet, hija del general de brigada de la Fuerza Aérea, Alberto Bachelet, quien fue detenido en 1973 falleciendo en prisión, mientras que ella y su madre fueron detenidas en 1975 y torturadas en Villa Grimaldi, para luego partir al exilio hasta 1979. A escala regional ostentaba el cargo de Intendente Igor Garafulic, economista, mientras que las elecciones de alcaldes de 2008 dejaron como resultado un 48,1% de

alcaldes de derecha (RN y UDI), un 34,6% de Concertación (DC, PPD y PS), un 3,8% de los alcaldes del Partido Comunista y un 13,5% de Independientes[3].

Ilustración 4: Principales cifras de los eventos



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Chile, 2010. Plan de Reconstrucción Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010, Resumen Ejecutivo, 2023

El terremoto de 2010 ocurrió a 12 días que asumiera como presidente Sebastián Piñera quien no sólo había ejercido una carrera política desde su juventud como miembro de la 'patrulla juvenil' de la derecha hacia fines de la década de los '80, sino que también ha sido un exitoso empresario con una fortuna que asciende a USD 2.700 millones[4]. Este perfil fue clave en la inclusión de privados a través de alianzas público-privadas dentro de su gestión, como por ejemplo en la designación de Fernando Echeverría como Intendente de la RMS, socio de la importante empresa inmobiliaria y de construcción Echeverría-Izquierdo.

[3] SERVEL, Elecciones Municipales 1992 al 2016 por Circunscripción Electoral

[4] Forbes Magazine (18/03/2020), "Forbes Special Situation Survey"

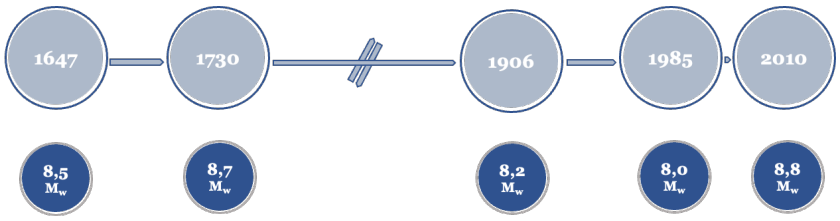
A continuación, se presenta un breve resumen de la historia telúrica que ha afectado a la RMS, de manera de situar las condiciones y efectos de los eventos del caso de estudio, y la relevancia de su descripción y análisis.

3.2. Terremotos en la zona central

Entre 1965 y 2020, la base de datos de desastres EM-DAT identifica más de 30 eventos de origen natural que han tenido algún impacto en la RMS, que en conjunto suman más de 2.000 víctimas fatales (CRED, 2020). La mayor parte de estos desastres corresponden a eventos hidro-meteorológicos, principalmente inundaciones causadas por precipitaciones intensas, siendo la más importante la del día 5 de mayo de 1993, también conocida como el aluvión de la Quebrada de Macul que dejó más de 100 personas fallecidas y 3.200 afectados.

No obstante, siguen siendo los terremotos las amenazas de origen natural más importantes en término de pérdidas de vidas humanas y pérdidas económicas. En términos urbanos suponen un importante desafío dado que afectan a todo tipo de infraestructura y equipamiento, siendo sus daños tan severos que han influido en la relocalización de asentamientos. Los terremotos de San Antonio de 1985 y de Constitución de 2010 forman parte de los más importantes dentro de la zona central de Chile, sumado a los de Santiago de 1647 (8,5 M_s), Valparaíso de 1730 (8,7 M_w) y Valparaíso de 1906 (8,2 M_w), tal como se observa en la Ilustración 5. Cada uno de los eventos sobre pasa los 8 grados de magnitud, y salvo durante el siglo XIX, en cada centuria desde la historia del descubrimiento de Chile la zona central se ha enfrentado a un evento devastador.

Ilustración 5: Principales terremotos y su magnitud en la zona central de Chile



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Urrutia y Lanza (1993), 2023

El terremoto de Santiago de 1647 ocurrió el 13 de mayo alrededor de las 22:30 con una magnitud 8,5 M_s. Sobre las víctimas fatales las estimaciones oscilan entre los 600 y mil fallecidos, lo que equivaldría a un 10% de la población, que en Santiago ascendía a las 6 mil personas[5]. En términos de daños, se derrumbaron todos los edificios, dado que algunos ya cumplían los cien años.

[5] Esta cifra no considera a las poblaciones indígenas

Un par de semanas después, una dupla de temporales causó aún más estragos a una ciudad que ya estaba en el suelo. El daño ocasionado llevó incluso al ayuntamiento de Santiago a proponer la relocalización de la ciudad, proponiendo el valle del Tango, Melipilla y Quillota (Urrutia & Lanza, 1993).

El terremoto de Valparaíso de 1730 con una magnitud de 8,7 M_w y posterior tsunami fue el 8 de julio a las 04:45. Si bien su epicentro fue en Valparaíso, se sintió con bastante fuerza en Santiago, donde los principales daños se registraron en las iglesias, mientras las viviendas fueron afectadas casi la mitad de ellas. Al día siguiente, se registró un temporal de lluvia de tres días, además de una epidemia de viruela que se extendió hasta Concepción (Urrutia & Lanza, 1993).

El terremoto de Valparaíso de 1906 el día 16 de agosto a las 19:48 tuvo una magnitud de 8,2 M_w acompañado de un tsunami. En Santiago los principales daños se vieron en las infraestructuras mayores, mientras en localidades como Renca, Lampa o Melipilla, la mayoría de las viviendas sufrieron daños (Urrutia & Lanza, 1993).

El terremoto de San Antonio el 3 de marzo de 1985 a las 19:46, tuvo una magnitud de 8,0 M_w registró 178 muertos, 2.575 heridos y cerca de un millón de damnificados, y más de 200 mil viviendas entre destruidas y dañadas (ONEMI, 2009b).

El terremoto de Constitución el 27 de febrero de 2010 a las 03:34 tuvo una magnitud 8,8 M_w impactando a siete regiones[6] equivalentes a casi un 75% de la población de esa época en 50 ciudades y más de 900 pueblos y aldeas, afectando a más de 200 mil viviendas y significó la muerte de 524 personas, además de 31 desaparecidos (MINSEGPRES, 2011).

3.3. Marco normativo e instrumental, y su relación con la gestión del riesgo de desastres

Dentro de la gestión del riesgo de desastres (GRD) se reconoce la necesidad de cambios de comportamiento y de prácticas en diversas dimensiones para alcanzarla e integrarla. Entre las prácticas se identifican la información, las políticas, protocolos, los mecanismos de colaboración y la planificación territorial para una efectiva toma de decisiones (UNDRR, 2019). No obstante, la inclusión de la reducción de riesgo de desastres, e incluso la identificación del riesgo es aún débil y sin las necesarias sinergias para su articulación entre las diferentes escalas territoriales y de planificación. A esto se añade, que

[6] No se considera a la región del Ñuble, dado que su creación entró en vigor el 5 de septiembre de 2018

particularmente en el caso chileno se identifica una planificación del tipo responsiva (Ramírez, 2014) que se genera como una consecuencia una vez ocurridos eventos de magnitud mayor que empujan la relevancia de ejercer acciones concretas. Sandoval y Voss (2016), además del enfoque responsivo, ven en el diseño de la gestión del riesgo de desastres chileno una homologación al modelo político administrativo, lo que facilita la centralización de la toma de decisiones.

A continuación, se presentan los principales instrumentos que participan dentro de los procesos de planificación urbana y territorial, tanto normativos como indicativos, en su relación con la reducción del riesgo de desastres. La importancia de revisar estos instrumentos para la construcción de una gobernanza del riesgo de desastres radica en que estos elementos forman parte del ensamblaje, en la medida que constituyen parte de sus bordes, e influyen fuertemente en el rol expresivo que adquiere el ensamblaje. Además, establecen un marco de referencia respecto a actores y agencias estableciendo una línea de base para su gestión.

3.3.1. Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT

Dentro de la batería de instrumentos que relacionan la planificación territorial con la gestión y reducción del riesgo de desastres, la aprobación en 2019 de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) es quizás el más importante para el campo de estudio revisado, al señalar que "la PNOT permitirá contar con una herramienta aplicable a todo el territorio de nuestro país, que contribuya a armonizar y dotar de coherencia a la interacción de los diversos instrumentos, políticas y planes sectoriales y regionales con incidencia territorial. Esto último resulta especialmente relevante en aquellos territorios que no cuentan con instrumentos regulatorios, los que quedan comprendidos, en su mayoría, en las zonas rurales del país o en territorios limítrofes, o bien en sectores que cuentan con áreas protegidas, insulares o de frontera. Así, la PNOT cumple un rol fundamental en cuanto constituye un instrumento orientador de las políticas nacionales, sectoriales y regionales, con el propósito que las normativas e instrumentos presentes en el ordenamiento jurídico se ajusten a ella e integren en su aplicación, los distintos sistemas territoriales contemplados en ésta, esto es, asentamientos humanos; económico-productivo; natural; de infraestructura y logística, y socio-territorial integrado".

Este rol articulador es un hito dentro de los instrumentos y establece un orden de propiedad que permita generar las sinergias necesarias para el ordenamiento del territorio. Además, incluye explícitamente como principio la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, así como la relación que existe entre ambos, como se declara en el Objetivo 1.2. "Impulsar la ocupación y el desarrollo del territorio de un modo seguro y resiliente que contribuya a la

reducción de riesgos de desastres, así como a la adaptación al cambio climático".

A nivel regional establece un nuevo instrumento de corte estratégico y territorial que se denomina Política Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual se articula e integra al resto de instrumentos regionales a saber: a Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), las políticas y planes regionales, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el Plan Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PRRRD), el Plan Regional de Infraestructura Urbana y Territorial (PRIUT), los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (PRI - PRM), la Zonificación del Uso del Borde Costero (ZUBC), las Zonas de Interés Turístico (ZOIT), entre otros. De ellos, destaca el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) como aquel instrumento que permitirá institucionalizar y espacializar la PNOT.

3.3.2. Política Nacional de Desarrollo Urbano – PNDU

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) es mandatada el año 2012 para dar una orientación al desarrollo de las ciudades chilenas, pero con una visión más amplia de territorio, no circunscribiéndose solamente a las áreas urbanas, sino que a cualquier tipo de asentamiento y ocupación humana. Dicha política es finalmente publicada en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2014, donde también se aprueba la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano cuya misión es ser un órgano consultivo y asesor que de forma permanente formule propuestas y verifique el avance en la implementación y el cumplimiento de la PNDU.

Dentro del diagnóstico de la política se reconoce como aspecto no resuelto la falta de herramientas para gestionar los riesgos naturales (MINVU, 2014). En el ámbito temático de equilibrio ambiental, el objetivo 3.2. apunta a identificar y considerar los riesgos naturales y antrópicos a través del fomento de la investigación de los riesgos naturales incorporando dicha información a los ITP, integrando el concepto de reducción del riesgo de desastres (RRD) en los procesos de planificación en sus diferentes escalas, complementar las disposiciones existentes relevando las vías de evacuación y las zonas de seguridad, establecer reglas específicas para el emplazamiento de construcciones en áreas de riesgo, estableciéndose las medidas resguardo o mitigación necesarias, y fomentar en todas las escalas la gestión y prevención de riesgos por pasivos ambientales.

Si bien es un avance que se reconozcan estos temas dentro de una política nacional, llama la atención que se utilice el término de 'riesgos naturales' o 'desastres naturales', dado que desde el año 2005 Chile había adherido oficialmente al Marco de Acción de Hyogo, en donde esta terminología ya se encuentra obsoleta.

Del mismo modo, dentro del Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU) que mide y monitorea la evolución de la calidad de vida en las ciudades chilenas a través del cumplimiento de compromisos estructurales, solamente existe como indicador dentro del compromiso de más y mejor planificación de ciudades y regiones, el atributo de exposición de la población a desastres naturales expresado en el indicador de porcentaje de población expuesta a inundación por tsunami. En este caso, se considera solamente una amenaza de origen natural, y para las 117 comunas para las cual se tiene registro, 92 de ellas corresponden a comunas no costeras, por ende, no expuestas a dicha amenaza.

3.3.3. Plan Regional Metropolitano de Santiago – PRMS

Los planes reguladores intercomunales o los planos reguladores metropolitanos son instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente, de acuerdo con la LGUC. El Plan Regional Metropolitano de Santiago (PRMS) se aprobó por primera vez en 1994, y desde ahí ha sufrido una serie de modificaciones siendo una de las más emblemáticas la número 100 o mejor conocida como PRMS 100, al tratarse de una redefinición completa del plan sobre la base de las inequidades regionales en el acceso a vivienda, servicios básicos, áreas verdes, así como las problemáticas ambientales como la calidad del aire.

Dentro de la última ordenanza consolidada el tema de riesgos se aborda en el capítulo 8.2. de áreas de alto riesgo para los asentamientos humanos, que corresponden a los territorios en los cuales el emplazamiento de asentamientos humanos se debe restringir en forma parcial o total en consideración a las características que presentan. Se diferencian los riesgos de origen natural del riesgo por actividades peligrosas.

Entre los riesgos de origen natural se identifican las áreas que presentan fallas geológicas y/o inestabilidad a los sismos; las volcánicas; las de inadecuada constitución del terreno para la fundación de estructuras; las de deslizamientos de materiales o sedimentos; las de inundación por aluvión o avenidas; las de avalanchas de nieve, derrumbes y corrientes de barro, las de concentración de aguas provenientes de las precipitaciones y las áreas afectadas por otros riesgos naturales potenciales de tipo geológico, geomorfológico, hidrológico y climático[7].

Posteriormente, se especifican las normas para los siguientes tipos de amenaza: de inundación (áreas de riesgo natural por inundación, lugares críticos de concentración de agua, cauces artificiales, suelos de mal drenaje), de derrumbes

[7] Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (2019) Texto fundido y sistematizado Ordenanza Plan Regulador Metropolitano de Santiago

y asentamientos del suelo, de excavaciones y laboreos mineros (derrumbes y hundimiento del terreno por excavaciones o perforaciones abandonadas), y de riesgo geofísico asociado a eventos naturales (remoción en masa, inundaciones recurrentes. Sobre normas aplicables a terremotos, la última versión de la ordenanza del PRMS no hace ninguna alusión.

3.3.4. Estrategia Regional de Desarrollo – ERD

El desarrollo de las Estrategias Regionales de desarrollo (ERD) surge desde la transferencia de competencias desde el nivel central una vez creados los gobiernos regionales, quienes asumen la responsabilidad de diseñar y ejecutar las políticas y planes de planificación regional, siendo la ERD el instrumento matriz que define una visión de desarrollo a largo plazo, poniendo en valor los énfasis y vocaciones de cada región.

La RMS cuenta con su ERD para el período 2012-2021[8] que establece como imagen objetivo "Capital Ciudadana" y desarrolla su estrategia a través de cinco lineamientos estratégicos regionales: i) región integrada e inclusiva, ii) región equitativa y de oportunidades, iii) región segura, iv) región limpia y sustentable, v) región innovadora y competitiva (GORE RMS, 2012).

Respecto a la gestión del riesgo de desastres, dentro del lineamiento de región segura se establece como objetivo estratégico "promover un uso responsable y seguro del territorio, en relación con riesgos potenciales por amenazas naturales y antrópicas en la región", pero sin que se definieran indicadores de seguimiento para el logro de dicho objetivo.

3.3.5. Plan Regional de Ordenamiento Territorial – PROT

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial es un instrumento de carácter indicativo que surge luego de la creación de los Gobiernos Regionales a través de la ley N°19.175, que se define como un instrumento orientador, que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2011).

Luego, con la promulgación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial -PNOT- se da un nuevo impulso a la importancia del ordenamiento de los espacios regionales en su completitud, siendo los PROT los instrumentos que deben dar cuenta de dicho ejercicio. Asimismo, en el año 2018 se promulga la ley N°21.074 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre el Fortalecimiento de la Regionalización del país, a través de importantes modificaciones a la ley N°19.175 sobre administración regional. Uno de los

[8] En abril de 2022 se adjudicó la licitación para la "Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo 2022-2031, RMS"

principales hitos es mandatar la realización de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial con carácter vinculante, señalando que "El plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio".

En el caso de la RMS, entre los años 2012 y 2014 se trabajó en una línea de base, diagnóstico prospectivo (incluido el estudio de riesgos de origen natural de la región), y propuesta de PROT, pero sin que se aprobara el plan definitivo.

3.3.6. Plan Regulador Comunal – PRC

El artículo 2.1.5. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) instruye la identificación dentro de los planes comunales e intercomunales de "zonas no edificables o con edificación restringida" en aquellas áreas de mala calidad del subsuelo, zonas inundables, zonas próximas a pendientes elevadas de terrenos o en pendientes peligrosas, zonas de actividad volcánica, avalanchas, ríos de lava volcánica, fallas geológicas y acción sísmica, zonas próximas a obras de infraestructura o zonas próximas a áreas de alto riesgo por incendio y contaminación. La delimitación de estas zonas debe realizarse previo estudio fundado de riesgos, elaborados por profesionales especialistas.

En temas de reducción del riesgo de desastres, la modificación más significativa corresponde a la del año 2011 donde se agrega la amenaza de tsunami, además de la definición más específica para 'estudio de riesgos', a través del artículo 2.1.17. Asimismo, permite establecer tamaños prediales mínimos en zonas de riesgo, de valor ambiental o patrimonial cultural.

Para el caso del Gran Santiago, un 38% de las comunas que lo conforman cuenta con un PRC actualizado después de 2002, siendo la zonificación la principal categoría abordada por la planificación urbana en Chile, con un el 51,5% del total de modificaciones normativas, seguido por la Regulación de la forma y usos (15,4 %) y el Mejoramiento del espacio público (11,1 %) (Orellana et al., 2017, p. 98).

3.3.7. Plan de Desarrollo Comunal – PLADECO

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión de la organización municipal. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la comuna y promover iniciativas de estudios, programas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes (CEPAL & SUBDERE, 2009, p. 9). En la metodología de elaboración, dentro de la primera etapa de diagnóstico no se considera dentro del levantamiento de la línea de base los riesgos de origen natural, así

como tampoco en la segunda etapa participativa. En la fase final de toma de decisiones se genera una matriz de riesgos, pero del total del plan, por lo tanto, se consideran riesgos del tipo social, económico y ambiental, en este último podrían incorporarse amenazas de origen natural.

En la encuesta realizada en 2017 por la Asociación de Municipios de Chile (AMUCH) sobre planes de acción frente al cambio climático, de un total de 182 municipios que respondieron, el 83% afirmó contar con un algún documento en el que estén identificados los riesgos (amenazas y vulnerabilidades) que se encuentran en su territorio, un 7,1% declaró que no posee, mientras un 5,5% señaló que está en desarrollo (AMUCH, 2018). No obstante, sólo un 13,1% de los municipios que poseen identificados sus riesgos, los disponen a través de sus sitios web, mientras en un 57,1% se debe solicitar al municipio. Entre las comunas que cuentan con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias, un 61,8% tiene menos de tres años desde su última actualización, a lo que se añade un 18,4% en preparación.

Como común denominador de los principales instrumentos de planificación territorial, Sandoval y otros (2021, p. 21), advierten dos puntos respecto a su vinculación con la reducción del riesgo de desastres. El primero de ellos es que las evaluaciones de riesgo no son obligatorias, y lo segundo si es que se llega a considerar la dimensión de vulnerabilidad, sólo se trata en términos físicos, dejando de lado la vulnerabilidad socioeconómica. Los autores señalan que este tipo de enfoque tecno-céntrico conlleva la creencia de que los desastres y los riesgos pueden reducirse dominando sólo las dimensiones físicas de las amenazas y la vulnerabilidad.

3.4. La condición metropolitana de la Región Metropolitana de Santiago

Pese a que la amenaza y la exposición son más importantes dentro de las áreas urbanas, producto de su propia concentración de personas y bienes, los procesos de planificación y gestión del riesgo -que debiesen ir asociados- se desarrollan fuera de las lógicas espaciales, lo cual queda demostrado en que las instituciones con base territorial quedan excluidas de estos procesos, generándose una doble gobernanza: una que se ocupa de los problemas de la ciudad (planificación urbana), y otra que hace frente a los efectos de los desastres socionaturales (gestión del riesgo). En ambos casos su despliegue ocurre en un plano isotrópico ideal, es decir, solamente en el papel.

En el caso chileno, el problema es más agudo dentro de las áreas metropolitanas. Pese a estar reconocidas y definidas tanto en términos de población como de configuración espacial, las áreas metropolitanas en Chile adolecen de una autoridad única que permita liderar procesos o resolver

problemas propios de dicha escala, pese a la concentración de población que agregan. Una de las consecuencias más importantes a nivel de planificación, es que la ausencia de una autoridad metropolitana incide en que los instrumentos que regulan los espacios y sus usos terminan siendo diseñados por instituciones sectoriales con un alto grado de centralismo y concentración del poder (Orellana et al., 2016).

Esta es una discusión de larga data. El cambio de régimen en las ciudades occidentales, principalmente las europeas, desde la década del ’70 producto de la extensión y hegemonía del neoliberalismo, hizo mutar el modelo de ciudad y comenzar a identificar nuevos problemas de las grande extensiones urbanas, no sólo en términos de tamaño y complejidad, sino que también en su relación con otras metrópolis en el contexto de la globalización. Dentro de esta problemática, el concepto de gobernanza encajó bastante bien, dado que respondía tanto a nuevas formas de acción pública como también a un nuevo sistema de actores. No obstante, en términos de gestión, la gobernanza parece haber heredado varias de las prácticas antiguas respecto a cómo estos actores desplegaban las formas políticas (Lefevre, 1998).

Desde comienzos de la década de los ’90 con la creación de los Gobiernos Regionales, comienza en Chile la discusión sobre la necesidad de distinguir entre metrópolis, áreas metropolitanas y regiones metropolitanas, no sólo en términos semánticos, sino que desde las implicancias de su diferenciación en términos de escala, competencias y atribuciones. Aylwin (1991) sitúa la discusión en la arena de gobierno y administración, señalando que los recién creados Gobiernos Regionales no debiesen asimilarse o hacerse cargo de la gestión de las áreas metropolitanas, argumentando que simplifica el análisis al hacerlas comparables bajo un criterio de división político-administrativa, situación que se aleja de la realidad de éstas. Pero además plantea una nueva complejidad al señalar que las soluciones que se identifiquen para un área metropolitana precisan de las debidas adecuaciones para implementarse en otras áreas metropolitanas, incluso dentro del mismo país.

Lo llamativo es que a diferencia de Europa, donde las discusiones sobre metropolización y globalización se dieron en el contexto supranacional de la Unión Europea, en el caso latinoamericano no existió tal enmarque común, pero pese a esta ausencia, dentro del grupo de ciudades metropolitanas latinoamericanas varias de ellas lograron reconocer y establecer un modelo de gestión, administración y/o planificación que respondiese a estas unidades territoriales. Rodríguez & Oviedo (2001) identifican para Chile un alto grado de centralismo, siendo el ejemplo más representativo la designación de los Intendentes regionales por parte del Presidente de la República, competencia arraigada desde la época portaliana, que supone una limitante más si se decidiese hacer realmente efectivos los intentos de descentralización. Dentro de los modelos de gestión metropolitana que los autores identifican para el caso de Santiago, tanto el supramunicipal como el intermunicipal no presentan

menos dificultades uno del otro, pues en un intento supramunicipal prevén una fuerte pugna de liderazgo y de poder que no asegura la resolución de conflictos entre los diferentes municipios, mientras que en el modelo intermunicipal los ensayos de integración se verían desafiados en lograr una coordinación generada desde el entendimiento que permita priorizar y promover acciones a una escala metropolitana.

En caso de la gestión del riesgo de desastres, y encaminada hacia la aspiración de una gobernanza del riesgo, ambos modelos de administración metropolitana presentan condiciones que resisten su implementación. Para las dos opciones propuestas un denominador común de dificultad corresponde al alto grado de heterogeneidad que se da entre las comunas que conforman el área metropolitana de Santiago, que se evidencia a través de un alto grado de segregación en donde el ampliamente reconocido "cono de alta renta"

Este sector correspondiente a la zona oriente aglomera no sólo la concentración de población con mejor condición socioeconómica, propia de un mayor grado de escolaridad y profesionalización, sino que también por la concentración de la capacidad de toma de decisiones, tanto a nivel público y privado, que genera un importante contraste que se asocia al poder socio territorial que impacta a escala metropolitana (Orellana, 2009, p. 115). La exacerbada diferencia entre los municipios que conforman el área metropolitana de Santiago amplifican las dificultades en la fase de respuesta, dado que los impactos del desastre suelen ser mayores en aquellos sectores con menores ingresos, producto del desconocimiento, la concentración de todos sus activos y la correlación de su emplazamiento en zonas de amenaza (Siembieda, 2010).

Ante las presiones que las problemáticas descritas ejercían en 2018 se promulgaron dos leyes conjuntas que han significado un avance importante para la descentralización político-administrativa. La ley N°21.073 del ministerio del Interior y de Seguridad Pública regula la elección de gobernadores regionales, realizando a su vez adecuaciones a diversos cuerpos legales. Los principales cambios van en que se elimina la figura del intendente y se reemplaza por la del delegado presidencial que sigue siendo nombrado por el presidente, y si bien sus facultades se ven reducidas, mantiene la atribución de "adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe".

Además, el gobernador regional pasa a ser un cargo de elección universal en votación directa, en cédula separada y juntamente con la elección de consejeros regionales. En términos de estructura el gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole además presidir el consejo regional. La ley N°21.074 de fortalecimiento de la regionalización del país, fomenta la transferencia de competencias traspasadas a los gobiernos regionales, entre ellas, el plan regional de ordenamiento territorial.

Esta misma ley reconoce que se constituyan una o más áreas metropolitanas administradas por el gobierno regional, definiendo área metropolitana como "la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes". La administración de las áreas metropolitanas "el respectivo gobierno regional consultará sus decisiones a un comité compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes de dicha área metropolitana. Ese comité consultivo será presidido por el gobernador regional y deberá ser convocado por éste al menos una vez cada semestre, a fin de conocer la situación de la administración del área metropolitana, y para que los respectivos alcaldes formulen propuestas sobre su administración. Los acuerdos y proposiciones que formule este comité serán aprobados por la mayoría de los votos de los alcaldes o sus representantes". Para ello, en los gobiernos regionales donde existan áreas metropolitanas existirá un departamento de áreas metropolitanas.

3.5. Institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres

La actual institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres está compuesta por la Política Nacional para la Reducción de Riesgos 2020-2030, y el Plan Nacional de Emergencia de 2017. Además, en 2021 a través de la ley N°21.364 establece el sistema nacional de prevención y respuesta ante desastres, que sustituye la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED).

Respecto a la política nacional, ésta se estructura en enfoques transversales, principios rectores, ejes prioritarios y objetivos estratégicos, los cuales fueron desarrollados de manera participativa. Además, no sólo recoge dentro de los referentes internacionales el Marco de Acción de Sendai 2015-2030 (que siguió al Marco de Acción de Hyogo), sino que también reconoce a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París de la Conferencia de las Partes (COP21) del año 2015, la Nueva Agenda Urbana emanada de la conferencia Habitat III en 2016, y la Declaración Cumbre Humanitaria también del 2016.

Sobre la gobernanza, se destaca como el objetivo del 2° eje llamado "Fortalecer la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres", que continua el trabajo del eje de fortalecimiento institucional de la política anterior, "esto con el fin de impulsar, fortalecer e implementar iniciativas con el debido y amplio respaldo de las partes involucradas, a través de la participación activa y co-construcción. Dicho proceso, permitirá empoderar a los diferentes sectores, brindándoles la capacidad de tomar decisiones con énfasis en una gestión integral y prospectiva del riesgo de desastres. Lo anterior, permitirá robustecer el motor de

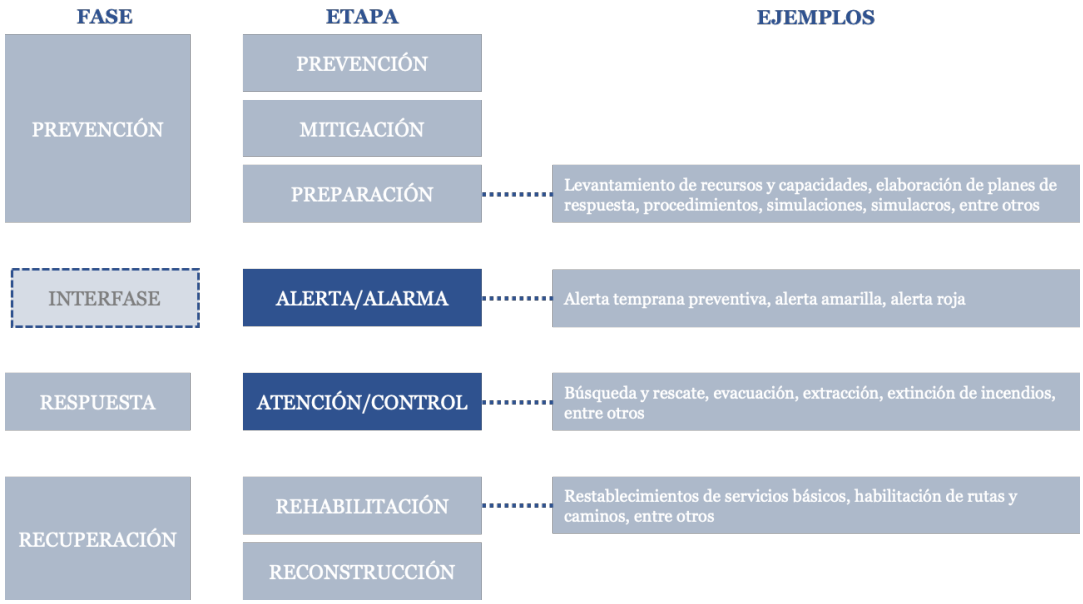
interacción de los diversos sectores del país en torno a esta temática, velando porque los procesos e instituciones sean transparentes, pluralistas, participativos y equitativos". No obstante, el resultado esperado al 2030 es contar con "con una institucionalidad que promueva la colaboración y coordinación de los distintos sectores, así como la participación activa de los actores nacionales, para una eficiente y efectiva GRD que aporte al desarrollo sostenible del país". Como se vio en el capítulo anterior de marco teórico, desde la aproximación del ensamblaje, la creación de una institucionalidad por sí misma no es garantía del ejercicio de la gobernanza.

El Plan Nacional de Emergencia de 2017 no reemplaza al Plan Nacional de Protección Civil de 2002, sino que operativiza a nivel de respuesta al Plan Nacional de Protección Civil, de ahí que su objetivo general sea "establecer las acciones de respuesta en las distintas fases operativas, ante situaciones de emergencia, desastre o catástrofe, con el objetivo de brindar protección a las personas, sus bienes y medio ambiente, en el territorio nacional, a través de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil". No obstante, continúa siendo un "instrumento de carácter indicativo y general, que establece las acciones de respuesta, ante situaciones de emergencia, desastre y catástrofe, roles, funciones, capacidades y competencias de los organismos del Sistema Nacional de Protección Civil".

Este nuevo plan establece una relación con otros planes, dentro de los que identifica a los planes de emergencia, planes específicos de emergencia por variable de riesgo, planes de contingencia, y planes de emergencia sectorial. También establece que el ciclo de manejo del riesgo se divide en tres fases: preparación, respuesta y recuperación, concentrándose el plan en la fase de respuesta, y en menor medida a la interfaz correspondiente a la etapa de Alerta/Alarma y a la fase de Recuperación, como se puede ver en la Ilustración 6.

Respecto a los mandos, establece tres tipologías: técnico, de coordinación y de autoridad. El primero de ellos entrega las directrices y estrategias técnico-operativas que permitan responder adecuadamente al incidente o evento. El mando de coordinación es ejercido por los directores de Protección Civil en función de la jurisdicción territorial-administrativa respectiva, siendo su principal función es la coordinación de las instituciones y los recursos destinados para la respuesta a eventos o incidentes y la relación con la autoridad de Gobierno Interior. El mando de autoridad es ejercido por las autoridades de Gobierno Interior en relación con la jurisdicción territorial-administrativa respectiva, donde su principal función es facilitar y apoyar las acciones de respuesta, a través de la toma de decisiones, basadas en orientaciones del mando de coordinación y mando técnico, bajo el amparo de leyes y normativas vigentes.

Ilustración 6: Contexto del Plan 2017 en el Ciclo de Manejo del Riesgo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONEMI (2017), 2023

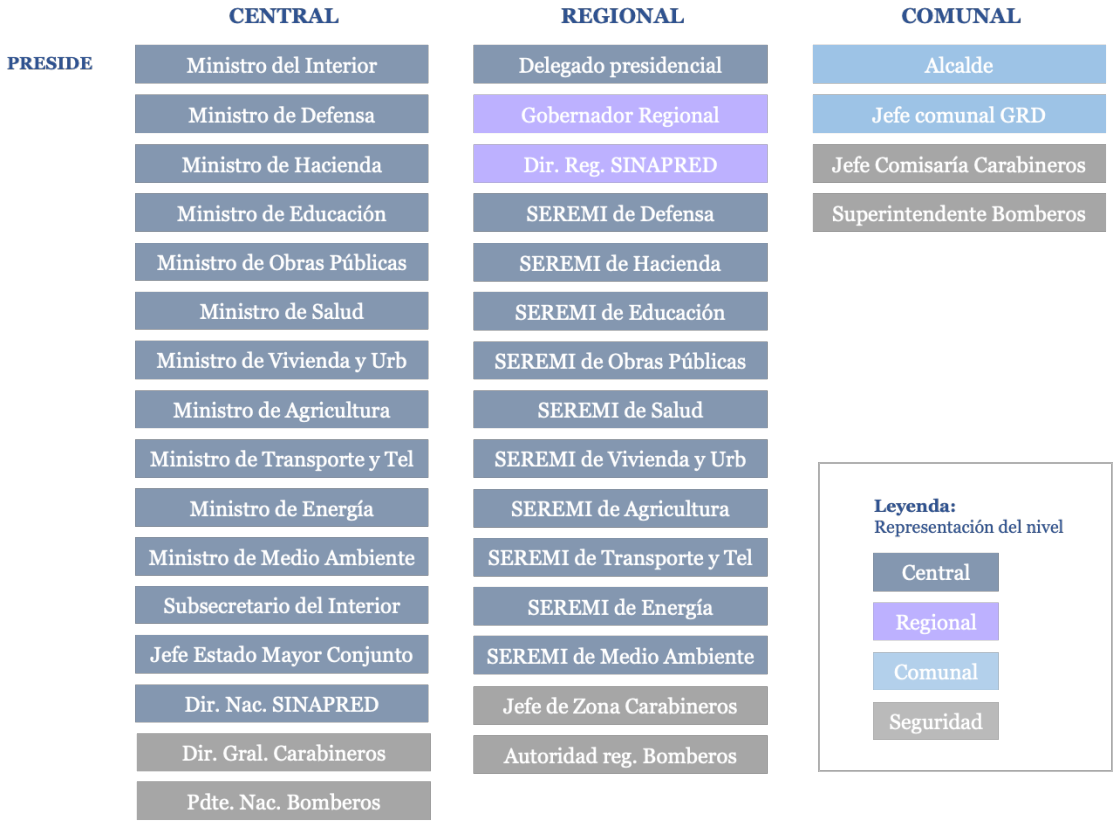
Como consecuencia del terremoto de Constitución de 2010 se anunció una restructuración importante de la ONEMI, que recién vio la luz en julio de 2021 que crea el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y se establece además el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, a través de la promulgación de la ley N°21.364. El Servicio reemplaza a la ONEMI, mientras que el Sistema está conformado por el conjunto de entidades públicas y privadas con competencias relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres, que se organizan desconcentrada o descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, para garantizar una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres, y comprende las normas, políticas, planes y otros instrumentos y procedimientos atingentes a la Gestión del Riesgo de Desastres.

Dentro de las definiciones de la ley se describe la gestión del riesgo de desastres, así como las fases del ciclo del riesgo de desastres (mitigación, preparación, respuesta y recuperación). La fase de respuesta la define como "las actividades propias de atención de una emergencia, que se llevan a cabo inmediatamente después de ocurrido el evento. Tienen por objetivo salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir las pérdidas". Para ninguna de las fases establece el periodo de duración de ellas.

En términos de coordinación, crea los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres, que ejercerán las funciones propias de cada fase, a nivel nacional, provincial, regional y comunal, según corresponda. Los Comités se constituirán de acuerdo con el nivel de la emergencia en las zonas geográficas afectadas para ejercer las funciones propias de las Fases de Respuesta y Recuperación.

El Comité Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres será la instancia superior que se encargará de la planificación y la coordinación del Sistema a nivel nacional, además de constituirse y ejercer las funciones descritas en la ley y el reglamento, para abordar las fases del ciclo del riesgo de desastres.

Ilustración 7: Composición de los Comités por nivel administrativo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ley N°21.364, 2023

Los respectivos Comités podrán funcionar simultáneamente, cada uno dentro del ámbito de sus competencias, sin perjuicio de que, a medida que la emergencia escale hacia el nivel superior, la dirección de la respuesta a la emergencia corresponderá al nivel superior, respetando la jerarquía y dirección señaladas. No obstante, como se desprende de la Ilustración 7, la escala nacional cuenta con una serie de representantes que abarcan a un número importante de las escalas sectoriales, y que dada la magnitud del evento que convoca a un comité nacional son necesarias. A escala regional se observa una sobre representación del nivel central, en donde además se observa una reproducción de esquemas entre las escalas nacional y regional, lo que presenta la duda de por qué no existe un cambio entre las escalas lo que sugiere y refuerza la hipótesis del fuerte centralismo que se absorbe a la escala regional.

Mientras que a la escala local se ven disminuidas las capacidades o apoyo para enfrentar un evento de desastre, en donde el equipo -salvo el Jefe de la Unidad de la Gestión del Riesgo de Desastres- no posee las competencias técnicas para

la primera respuesta, así como tampoco se visualiza que se cuente con un equipo que en términos de personas pueda abarcar el territorio comunal. Asimismo, se extraña la presencia de otras divisiones y departamentos comunales que poseen la experiencia e información sobre el territorio y dinámicas comunales como lo son las Secretarías de Planificación (SECPLA) y Direcciones de Desarrollo Comunal (DIDECO).

Esta nueva institucionalidad que se liga y coordina con funciones de ordenamiento y planificación territorial presenta un escenario más robusto para enfrentar eventos de desastres. No obstante, quedan algunas dudas de diseño como el ejercicio paralelo por nivel administrativo, y no se reconozcan otro tipo de espacialidades como las ciudades, las áreas rurales o las áreas metropolitanas.

Capítulo 4_Metodología

4.1. Enfoque de la investigación

La siguiente investigación se sitúa desde la teoría y metodología del ensamblaje y la dialéctica. Esta decisión se sustenta en lo señalado por Lefebvre al afirmar que "el método para abordar problemas espaciales no puede consistir en uno solo formal: método, lógico o logístico; solo puede ser, y debe ser, un método dialéctico que analice las contradicciones del espacio en la sociedad y la práctica social" (2009, p. 172). En este sentido, entre la dialéctica y el ensamblaje dentro de los estudios urbanos existe una relación positiva y complementaria, en donde *agencement* y *dispositif*, ensamblajes y dispositivos deben ser pensados de manera conjunta (Legg, 2011). Si la dialéctica es un esfuerzo por identificar los medios a través de los cuales se produce y se transforma la sociedad, el ensamblaje se preocupa de manera similar por cómo se producen los colectivos, no como un agregado, pero como un proceso que toma su fuerza emergente (McFarlane, 2011a, p. 211).

Desde la dialéctica se abordan los elementos discursivos y normativos que sientan las bases para el desarrollo de una gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, como elementos analíticos que otorgan un rol, competencias y capacidades a los actores que forman parte del esquema de gobernanza desde las instituciones que representan. Lo que se pretende es identificar la producción de nuevas percepciones en la medida que estos documentos evolucionan en el tiempo, y los efectos de estas nuevas ideas desde la discusión y deliberación (van Assche et al., 2020), desde el entendimiento que los eventos son redes relacionales e interactivas, tanto de componentes humanos y materiales (Fox & Alldred, 2015). En este sentido, no sólo se intenta descubrir cómo se desarrollan las relaciones entre los diferentes actores, sino que también desde la institucionalidad plasmada en los diferentes tipos de documentos y cuerpos normativos surgen nuevas ideas o se posicionan otras, y cómo inciden dentro de la discusión de la gobernanza.

A través del ensamblaje, se espera comprender la emergencia de nuevos agentes, además de todo el resto de los elementos que se reconfiguran tras el desastre, que en sí se convierte en un elemento de análisis dado que transforma tanto el escenario donde se desarrolla (destrucciones, relocalizaciones, reconstrucciones, etc.), y las relaciones que se despliegan en dichos espacios (de poder, de apoyo, de interés, entre otras). El ensamblaje se entenderá tanto desde su concepción deleuzeana de '*assemblage*' como 'actante' (Hillier, 2011), como en su forma más amplia que enfatiza la 'emergencia' y la composición de diversos elementos que toman una forma socioespacial (Anderson & McFarlane, 2011).

El conceptualizar la gobernanza como un ensamblaje permite el 'mapeo' sobre cómo surge la gobernanza, no sólo de su registro, sino entendiendo su condición de sitio y adscribirla al espacio y su potencialidad (van Wezemael, 2008). Los procesos de desterritorialización y de reterritorialización como cambios propios del ensamblaje permite una óptica más amplia que contempla dentro del

análisis los cambios que se suceden e impactan al mismo ensamblaje, en este caso, de la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta, en donde el mismo espacio que se ha visto sometido a un evento de desastre es un espacio trasfigurado respecto al espacio sobre el cual el diseño de la gobernanza fue pensado. Esto se condice con lo señalado por Sandoval y Voss (2016), quienes sostienen que no existe un enfoque único para el estudio de la gobernanza de las catástrofes, por lo que se hace necesario historiar y contextualizar dichas prácticas de gobernanza.

Además de la posibilidad de incorporar la condición de sitio dentro del análisis, la teoría del ensamblaje permite sumar lo inesperado y no lineal, así como la emergencia, la multiplicidad y la indeterminación (McCann & Ward, 2012, p. 43), refiriéndose a estos elementos como conexiones inesperadas y las mutaciones que surgen dentro de su estudio. En el caso de la gobernanza del riesgo de desastres, particularmente en la fase de respuesta, es probable encontrarse con estos cambios y conexiones inesperadas, tanto entre los actores involucrados, como con la aparición de nuevos actores, formales y no formales, que forman parte de la respuesta pese a que no son identificados dentro de los mecanismos de gobernanza formal. Como espacio de posibilidad, el ensamblaje en sí mismo nunca es puro y para entender la política de su funcionamiento se debe capturar y trazar sus mezclas y tipologías (Nail, 2017).

Es importante resaltar que el ensamblaje permite capturar los cambios que se generan en las relaciones y en los espacios precisamente al ser capaz de identificar cómo se componen y descomponen, y en realzar las diferencias de los diferentes agentes, tanto cuando están presentes o cuando son excluidos. Por otro lado, no sólo representan el espacio, sino que crean una espacialidad desde lo topológico, vale decir, no desde las jerarquías, sino que desde las proximidades (Baker & McGuirk, 2017). Su carácter topológico es esencial para estudiar las diferentes formas y ejercicios del poder en un contexto de gobernanza, dado que permite entenderlas desde múltiples co-existencias, es decir, un poder distribuido, plural y en transformación (Anderson & McFarlane, 2011).

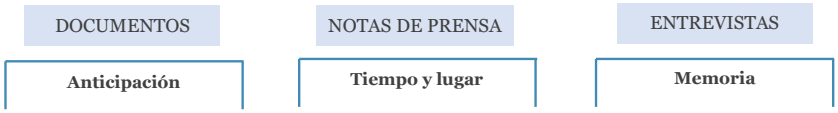
4.2. Selección de fuentes de datos

La siguiente investigación busca desarrollar un modelo metodológico que sirva como marco analítico para la construcción de ensamblajes que permitan analizar los eventos durante la fase de respuesta. Se enfoca en la búsqueda de hallazgos sobre una problemática que no ha sido lo suficientemente estudiada, ni en su escala temporal ni espacial, a través del análisis de datos secundarios utilizando técnicas comparativas y cualitativas. Los ensamblajes que articulan una gobernanza del riesgo de desastres requieren de un registro detallado de su

evolución temporal y de sus manifestaciones en el territorio, siendo la unidad de análisis el contexto de gobernanza de desastre en la fase de respuesta, a través de la aproximación teórica y metodológica del ensamblaje.

Los resultados de la tesis doctoral se obtienen de la sistematización y análisis de tres principales fuentes de datos: documentación normativa (leyes, planes, decretos, etc.), notas de prensa y entrevistas. Estas tres fuentes son de tipo documental y son tratadas con diferentes técnicas y métodos, pero en conjunto lo que intentan es poder dibujar el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres.

Ilustración 8: Fuentes documentales y su relación dentro de la investigación



Fuente: Elaboración propia, 2023

Como se observa en la Ilustración 8, las fuentes documentales son tratadas con diferentes técnicas y métodos desde la función que desempeñan desde su propia agencia, en donde se visualiza un rol anticipatorio de los documentos, como los bordes iniciales del ensamblaje, las notas de prensa como los ejes que desarrollan el ensamblaje dentro del arco temporal que se ha definido como la fase de respuesta, y las entrevistas que desfiguran y tensionan los bordes previamente definidos en un ejercicio de memoria.

Para esto se utiliza principalmente una descripción histórica, entendiendo la trayectoria histórica del ensamblaje y su propia particularidad en su composición y emergencia, así como en su relación con otros ensamblajes (Dittmer, 2014). La descripción histórica lo que permite es ampliar la base epistémica desde sólo la causalidad en el desarrollo de eventos de desastres hacia los procesos políticos, sus trayectorias e incluso inercias (Fraser et al., 2020). Aunando estos métodos dentro de la teoría del ensamblaje se permite la vinculación con otros elementos que surgen del propio devenir del ensamblaje. La selección de las fuentes de datos se justifica en la abarcar las diferentes formas de relato y de discurso que allanan el camino a la construcción de una gobernanza del riesgo de desastres como unidad de análisis, así como también su construcción desde diversos actores para ampliar la mirada sobre los hechos construidos y ocurridos.

En el primer grupo de fuentes documentales se analizan los marcos internacionales previos y la documentación respecto a normativas y planes que debiesen ser guía para el despliegue de la gobernanza una vez ocurrido un desastre (Tabla 1). En esta etapa documental, las normas, leyes y planes juegan un rol clave desde lo discursivo. La importancia del discurso va mucho más allá de entregar un marco de referencia o de entendimiento en un contexto histórico,

social y territorial, sino que también producen un significado a ser entendido, que no se cierra, sino que este conjunto de documentos constituyen una práctica entre la sociedad con la historia, en donde la práctica discursiva se consolida en una práctica simbólica (Orlandi, 2006). Esta práctica simbólica se manifiesta mediante la interdiscursividad, entendida como la articulación de diferentes discursos en los procesos de cambio social, en una interacción dialéctica con otras dimensiones también sociales (Jørgensen & Phillips, 2012). Por lo tanto, la creación de un corpus no sólo documenta un período histórico, sino que también sitúa las definiciones e interpretaciones que se dan desde sus diferentes posiciones de poder o cobertura.

Tabla 1: Fuentes de documentación normativa y política analizadas

Título	Autor y Año
Informe de daños terremoto del 03 de marzo de 1985	ONEMI (1985)
Plan de Reconstrucción Región Metropolitana	ODEPLAN (1985)
Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción	Ministerio del Interior (Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, 1985)
Mensaje Presidencial	Presidencia (1985)
Anteproyecto de readecuación orgánica y funcional del servicio Oficina Nacional de Emergencia	Ministerio del Interior (1994)
Estrategia de Yokohama	Naciones Unidas (1994)
Bases para la Prevención y Mitigación de Desastres	ONEMI (1995a)
Elaboración de una Planificación Comunal de Respuesta	ONEMI (1995b)
Comités Locales de Protección Civil	ONEMI (1996a)
Evolución de la Propuesta de Indicadores de Riesgo	ONEMI (1996b)
Participación Comunitaria en la Gestión de Desastres	ONEMI (1996c)
Bases para la Gestión Integrada	ONEMI (1998)
Plan Nacional de Protección Civil	Ministerio del Interior (2002)
Direcciones Regionales de Protección Civil y Emergencias en el Sistema Nacional de Protección Civil	ONEMI (2003)
Marco de Acción de Hyogo	Naciones Unidas (2005)
Política sobre la Gestión del Riesgo de Desastres	BID (2007)
Información para la Gestión del Riesgo de Desastres	CEPAL & BID (2007)

Título	Autor y Año
ACCEDER, Metodología Básica para la Elaboración de un Plan de Emergencia	ONEMI (2009a)
Crea Comité Interministerial de Reconstrucción con ocasión del sismo del 27 de febrero de 2010	Ministerio del Interior (Crea Comité Interministerial de Reconstrucción con ocasión del sismo del 27 de febrero de 2010, 2010)
Crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe	Ministerio de Hacienda (Crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe, 2010)
Mensaje Presidencial	SEGEGOB (2010)
Plan de Reconstrucción	Gobierno de Chile (2010)

Fuente: Elaboración propia, 2023

Desde una perspectiva foucaultiana estos corpus emergen más bien como dispositivos que conforman un conjunto de estrategias de relaciones de fuerza que se sustentan sobre estos tipos de conocimiento, en una especie de red entre estos elementos que confluyen en relaciones de poder y de conocimiento, y que en su práctica actúan como vectores o tensores, dependiendo si sus líneas se acercan o se alejan. Por lo tanto, el discurso plasmado en documentos permite no sólo entender las definiciones dentro de un contexto histórico, sino que es precisamente esta condición histórica la que activa el dispositivo desde donde se enuncian sus principios que articulan dialécticamente relaciones de poder.

Desde el punto de vista epistémico, se trata de cómo la acción de normas en la vida de los seres humanos determina el tipo de sociedad a la que pertenecen como sujetos. Pero también es necesario reconocer la importancia de otro tipo de agencias que contribuyen a la producción de conocimientos. Reider (2016) los denomina 'agentes epistémicos' y pueden corresponder a cualquier cosa que sea responsable de la evaluación, adquisición, difusión y retención del conocimiento. En este sentido, el conocimiento es parte también del ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastre, desde la caracterización de la amenaza, la evaluación de la vulnerabilidad, la transferencia de conocimientos y el uso se de a éste. Una de las limitaciones del estudio corresponde a la imposibilidad de conocer qué estudios, reportes o artículos de orden científico usaron como fuente los actores en el proceso de toma de decisiones, por lo que no se incluye dentro del análisis normativo las memorias de planes reguladores comunales, planes de desarrollo comunal o estrategias de desarrollo regional, o cualquier otro tipo de estudio de riesgo de la época, pues se desconoce si estos fueron utilizados o no. En cambio, las normativas y políticas presentadas sí debiesen haber sido de conocimiento por parte de los actores que se identifican en las mismas.

El segundo grupo de las fuentes documentales corresponde a la revisión de las notas de prensa durante los primeros 90 días luego de cada evento, considerándose este tiempo como la fase de respuesta. Se consideraron dos medios de distribución nacional (El Mercurio y La Tercera). Cabe señalar como limitación metodológica que ambas fuentes eran adherentes al régimen militar, pero desde noviembre de 1984 el país se encontraba bajo un estado de sitio que limitaba nuevamente la libertad de prensa que había sido reconocida en la Constitución de 1980, por lo que ambos diarios representan a los dos grupos mediáticos con cobertura nacional en ese momento (Navarro, 1985). Debido a este sesgo ideológico, sólo se seleccionaron los comunicados de prensa que estaban relacionados con el terremoto dentro del área de estudio, dejando fuera los editoriales, columnas de opinión y entrevistas, y se recopilaron aquellas notas de prensa que se relacionaran con el terremoto, recolectándose un total de 2.268 notas de prensa para ambos eventos. De ellas, 580 corresponden al área de estudio (325 para el evento de 1985 y 255 para el terremoto de 2010).

Dado que estos datos fueron recolectados a través del soporte digital de microfilm del Archivo Nacional a través del respaldo fotográfico de las notas de interés, no fue posible utilizar técnicas automáticas de extracción de texto OCR (optical character recognition), por la distorsión original del microfilm o bien el formato de columnas y figuras. Por lo tanto, las 2.268 notas de prensa fueron revisadas en su formato original y las 580 identificadas dentro del área de estudio fueron sistematizadas en una matriz en donde se reconoce el ID de la nota original, la fecha y el texto principal, además del principal actor involucrado, su cargo y su relación con otros actores. A esta primera matriz se añadieron otras variables de análisis que se revisaran en la sección posterior.

Con esta matriz fue posible cumplir con dos importantes actividades para la construcción del ensamblaje. La primera de ellas es establecer la línea temporal de hechos para los dos eventos, pudiéndose reconstruir el suceso de los hechos, sus consecuencias y la ponderación de importancia. Esta cronología de la fase de respuesta es un importante insumo no sólo para establecer el proceso de construcción de una gobernanza del riesgo de desastres, sino que también es un dispositivo de componente histórico para cualquier análisis que se requiera hacer de la fase de respuesta de ambos eventos. La segunda actividad es el principal insumo para la construcción del mapa de red de actores de la gobernanza del riesgo de desastres, con la ubicación temporal de cada uno de ellos dentro de la reconstrucción de la cronología de hechos del evento, y la ponderación de esta relación a través del número de veces en que se da durante la fase de respuesta. Además, esta fuente documental permite identificar la aparición de nuevos elementos y actores, así como sus agencias, que no figuran dentro del corpus de documentos normativos.

Es importante reconocer que esta fuente de datos también presenta limitaciones, siendo la principal de ellas el sesgo de la línea editorial, razón por la cual se optó por trabajar con los dos periódicos de mayor circulación nacional

de manera de evitar fugas de información producto de decisiones editoriales, más aún cuando uno de los casos de estudio se sitúa en época de dictadura en donde todavía se ejercía control sobre los medios de prensa. También es importante declarar que para el caso de estudio del año 2010 se utilizó solamente la edición impresa de ambos periódicos y no se utilizaron notas de sus respectivos sitios web, con el objetivo de mantener el tipo de fuente documental en ambos eventos. No obstante, la riqueza de esta fuente de datos viene dada por la posibilidad de reconstruir cronológicamente los eventos, actores, agencias y emergencia de nuevos elementos y agentes, así como la evolución de los temas en la fase respuesta, desde las preocupaciones de las primeras horas y días hasta el delineamiento de las fuentes de financiamiento y foco de la etapa siguiente de reconstrucción.

La tercera fuente de información corresponde a la realización de entrevistas semi-estructuradas. La selección de las entrevistados proviene de la revisión del listado de actores identificados a través de la revisión normativa y de las notas de prensa. Particularmente en esta segunda fuente de datos aparecieron mencionados actores que no se vinculaban directamente con la fase de respuesta desde su diseño formal, pero que pese a esta emergencia, la cobertura desde su propia agencia no se encontraba completamente abarcada por las fuentes ya revisadas. La Tabla 2 muestra el listado de personas entrevistadas a través de sus cargos, y el grupo de interés que representan. De acuerdo con el formato de consentimiento informado, se mantiene el anonimato de los participantes. Las entrevistas se realizaron de manera presencial y remota, en una única sesión con una duración entre 45 y 90 minutos, generándose un registro de audio de cada entrevista, el que luego fue traspasado a texto. El guion de las entrevistas se encuentra en el Anexo A.4.

Para el caso de estudio de 1985 la cobertura de medios y los instrumentos normativos y discursivos dejaron fuera a las organizaciones sociales y de base, por ende, existe una mayor representación de este segmento dentro de la lista de entrevistados. Además, se buscó a informantes que estuvieran dentro de las zonas más afectadas dentro del área de estudio de manera de confirmar esta apreciación que surgió desde las fuentes ya revisadas. A esto se agrega la dificultad para el caso de 1985 que a 37 años del evento, los entrevistados son personas mayores. En el caso de estudio de 2010 las fuentes revisadas abarcan a una mayor cantidad de actores y sus agencias, por lo que la selección de los entrevistados buscó un contrapeso del relato para las controversias que emergieron durante la fase de respuesta. Para mantener un equilibrio entre ambos casos de estudio se seleccionó al mismo número de entrevistados.

Tabla 2: Identificación y clasificación de los entrevistados

Año	Entrevistado	Grupo de interés
1985	Dirigente Villa Macul, Macul	Organización de base

Año	Entrevistado	Grupo de interés
1985	Dirigente Villa Santa Carolina, Macul	Organización de base
1985	Dirigente sindical textil, Pudahuel	Organización sindical
1985	Profesor Escuela de Arquitectura UC	Academia
1985	Vecina Barrio Yungay	Damnificados
2010	Dirigente Club Deportivo La Legua	Organización de base
2010	Coordinador Voluntarios Un Techo para Chile	ONG
2010	Encargado de seguridad y urbanismo público RMS	Sector público
2010	Intendente Región Metropolitana	Autoridad
2010	Jefe de Turno Centro de Alerta Temprana ONEMI	Sector público

Fuente: Elaboración propia, 2023

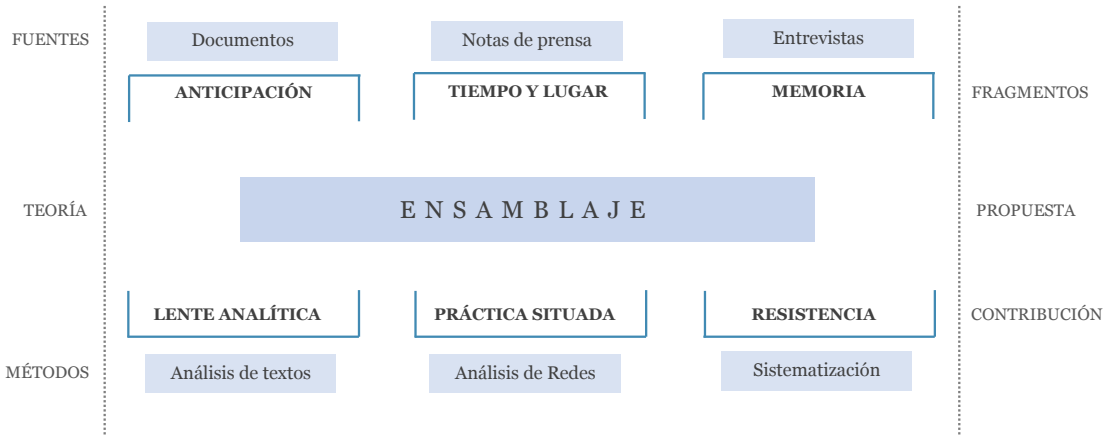
La selección metodológica de la entrevista semi-estructurada responde a que es posible establecer un set de preguntas que encauzan la conversación a la respuesta de diferentes variables que son primordiales para la investigación, pero a la vez ofrece la apertura necesaria para que los actores puedan desarrollar su propio relato, sin inducir sus comportamientos o respuestas.

La selección de las tres fuentes documentales busca recrear y completar la descripción, así como la trayectoria de los casos de estudios, tanto en la fase de respuesta post catástrofe, como en el arco temporal entre ambos eventos. A su vez, la parte normativa y oficial representa un discurso de orden institucional, en tanto que las notas de prensa muestran el avance de los hechos en una representación cotidiana y diaria, pero desde una estructura acotada y editada, mientras que el relato de las entrevistas permite completar la recreación del ensamblaje desde la experiencia propia, complementando desde esta experiencia el análisis del objeto de estudio. Las tres fuentes de datos se articulan para reconstruir los casos de estudios, y así desde sus diferentes construcciones también representan diferentes tipos de agencias, equilibrando la ponderación de los elementos que emergen y su respectivo análisis.

4.3. Técnicas y métodos

Como se ha señalado, se trabajó con distintas fuentes de datos que tienen un impacto diferente en la construcción de un modelo analítico. Del mismo modo, se ha revisado cómo conceptualmente el ensamblaje adopta diferentes formas que posibilitan su aplicación en diversas áreas de las ciencias sociales, y en particular, de los estudios urbanos. Es así como el desarrollo de las técnicas y métodos de análisis de las fuentes tomará diferentes formas del ensamblaje para su construcción. Se verán las técnicas usadas para entender al ensamblaje como una lente analítica, los métodos del ensamblaje como una práctica situada, y los procesos que llevan al ensamblaje a ser una forma de resistencia, de manera de conducir hacia la respuesta a la pregunta de investigación y la comprobación de la hipótesis.

Ilustración 9: Esquema metodológico y epistemológico de la investigación



Fuente: Elaboración propia, 2023

4.3.1. El ensamblaje como lente analítica

Para el primer objetivo específico de la tesis se evalúan los marcos normativos internacionales, la legislación relativa al tema, los planes de emergencia que definen la estructura de acción, y las diferencias conceptuales ante términos que suelen usarse indistintamente, pero que tienen raíces y connotaciones completamente diferentes, como lo es el concepto de territorio en la definición desde el estado de catástrofe y la zona de catástrofe. Estos análisis son de tipo analítico conforme la discusión previa que se presentó en el marco teórico. Esta etapa inicial busca desde la dialéctica investigar cómo se articulan los diferentes instrumentos a través del análisis de discurso, en particular en la interdiscursividad tanto como proceso de cambio constitutivo de lo social, como de los bordes y límites que establece entre lo que define como verdadero o falso (Jørgensen & Phillips, 2012).

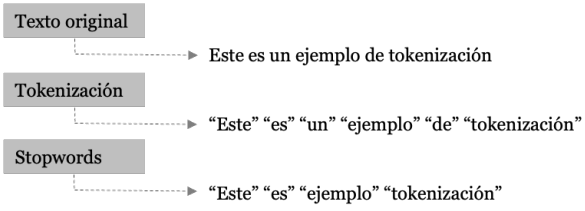
Como señala Grove (2013), el análisis del ensamblaje es especialmente adecuado para el estudio del poder y la política en la gestión de catástrofes,

tanto para el análisis de sus fracasos, cómo los éxitos de sus esfuerzos gubernamentales para crear culturas de seguridad. Este análisis del despliegue se logra a través de "ensamblaje de respuesta" como una analítica adecuada para representar las "respuestas en contexto" (Briassoulis, 2017a). Esta idea se asimila a la DeLanda (2006), al señalar que la descomposición de un ensamblaje en sus diferentes partes, y la asignación de un papel material o expresivo a cada componente, ejemplifica el lado analítico del enfoque

La descomposición de la que habla de DeLanda se hizo a través de minería de textos. El análisis de los textos se realizó a través de técnicas de procesamiento de lenguaje natural (NLP, por sus siglas en inglés), a través de algoritmos de clasificación de aprendizaje automático supervisado. Un primer paso corresponde al procesamiento de los textos, siendo este paso particularmente necesario por los datos utilizados, los cuales muchos de ellos no pueden ser incorporados de manera directa al software estadístico R que se utilizó para estos fines. Esto se debe a que corresponden a digitalización de copias físicas, por lo tanto, se pierde la capacidad de reconocimiento automático de caracteres (OCR, por sus siglas en inglés), por lo que los datos fueron traspasados a una matriz en donde la unidad o pieza de contenido se definió por párrafo. De esta manera, cada fila de la matriz corresponde a uno de los párrafos de los documentos señalados lo que permite un tratamiento posterior más fácil.

Ya con los documentos traspasados a la matriz por párrafos fueron tratados con el software estadístico R, utilizando las librerías necesarias para el análisis de texto. Los scripts de cada ejercicio se encuentran en los Anexos A1 y A2. Los primeros pasos en el procesamiento de los textos en la matriz corresponden a la tokenización y la limpieza de puntuación y palabras vacías. La tokenización se trata de desagregar la matriz en unidades de información o “tokens” que en este caso corresponden a cada una de las palabras que componen los párrafos. La limpieza de las palabras vacías o “*stopwords*”, corresponden a la eliminación de palabras comunes que no pueden ser indexadas o ser indagadas en motores de búsqueda de bases de datos. Estos pasos permiten reducir el tamaño del vocabulario, lo que beneficia las tareas de clasificación (Quijano-Sánchez et al., 2018). Se añadieron dentro del conjunto de palabras vacías aquellas palabras recurrentes, que según criterio, no añaden valor al ser reiterativas, como por ejemplo “artículo” dentro de los cuerpos legales. Un ejemplo de texto final tras un proceso de tokenización y *stopwords* se grafica en la Ilustración 10.

Ilustración 10: Ejemplo de texto procesado por tokenización y stopword

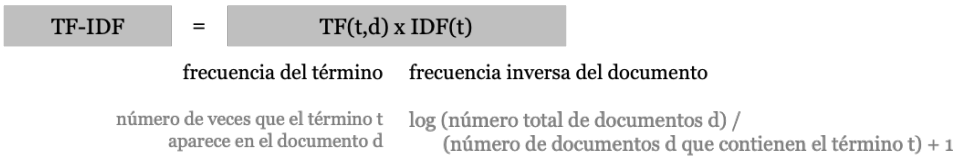


4.3.1.1. Clasificación no supervisada

Una vez cargada la matriz de documentos en el software y las respectivas librerías se debe convertir la matriz a una matriz documento-término (document-term matrix). El número de las filas corresponde al ID de los documentos (párrafos), el nombre de las filas a cada palabra, y los valores en cada celda a las frecuencias en que aparece dicho término en cada párrafo (documento).

Del mismo modo se debe crear una matriz de frecuencia de documento similar a la anterior, pero en este caso cada fila representa la frecuencia de cada token o palabra en cada documento (matriz inversa). Con estas matrices es posible calcular TF-IDF, es decir, la frecuencia de los términos por la frecuencia inversa de los documentos. Con esto se obtienen las mayores frecuencias de términos dentro del documento, pero atenuado por la frecuencia inversa dentro del documento, de manera que palabras recurrentes que no agregan valor no aparezcan resaltadas (Ilustración 11).

Ilustración 11: Cálculo de TF-IDF



Fuente: Elaboración propia, 2023

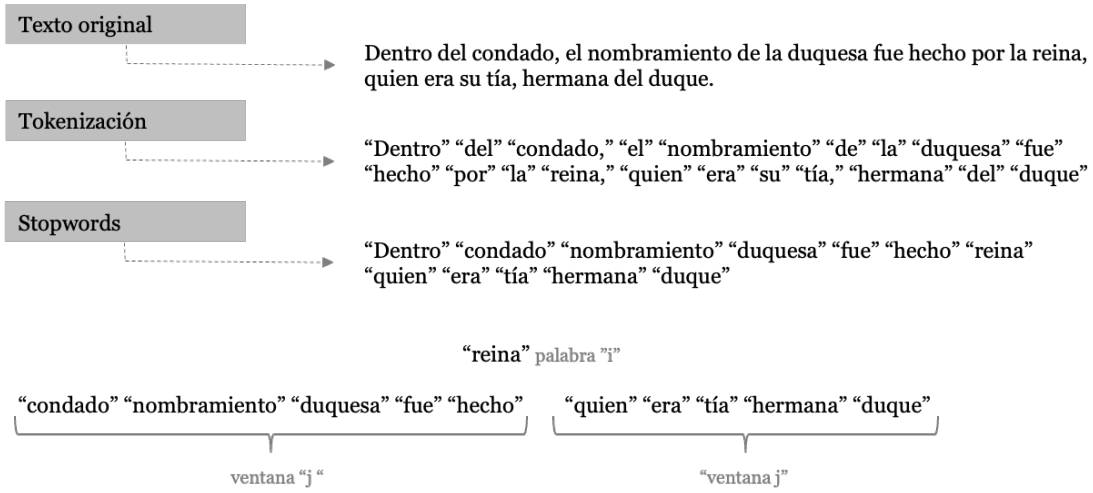
Posteriormente, se definió un método de estimación de tópicos con Latent Dirichlet Allocation (LDA). LDA considera que cada documento en sí contiene una mezcla de tópicos, así como cada tópico corresponde a una mezcla de palabras, y matemáticamente estima los dos al mismo tiempo, encontrando la combinación de palabras que definen un tema, y las combinatorias de los temas de cada documento. El modelo entrega el valor beta que corresponde a la probabilidad que una palabra pertenezca a un tópico. Por lo tanto, un tópico se compone de aquellas palabras que poseen las más altas probabilidades dentro del corpus.

En este ejercicio se le asignó al modelo que buscará diez tópicos dentro del corpus, dado que es un valor que se puede determinar directamente. Se decidió por 10 tópicos para que pudiesen identificarse las diferencias entre ellos, dado que el corpus que se trabaja no es tan extenso. Para cada tópico se escogieron las 20 palabras que tuviesen mayor probabilidad de pertenecer a cada tópico en cada uno de ellos, de acuerdo con el valor de sus betas.

4.3.1.2. Vectorización

En el proceso de vectorización lo que se busca es establecer la probabilidad que una palabra ocurra en un espacio predefinido, como una frase, dada la existencia de otra. Para eso se crea una lista con cada uno de los tokens o palabras y se calcula su matriz de co-ocurrencia, estableciéndose un skip-gram model, o modelo de misión, que es el recuento del número de veces que aparece la palabra 'i' dentro de una ventana 'j'. Una ventana de 5 como la que se utilizó significa el número de veces que se encontró la palabra 'i' en las cinco palabras que se ubican inmediatamente antes de la palabra 'i', y las cinco palabras que suceden inmediatamente después, como se ejemplifica en la Ilustración 12. Con esta técnica lo que se pretende es captar el entorno o ambiente de los términos en un ambiente más local que el corpus completo.

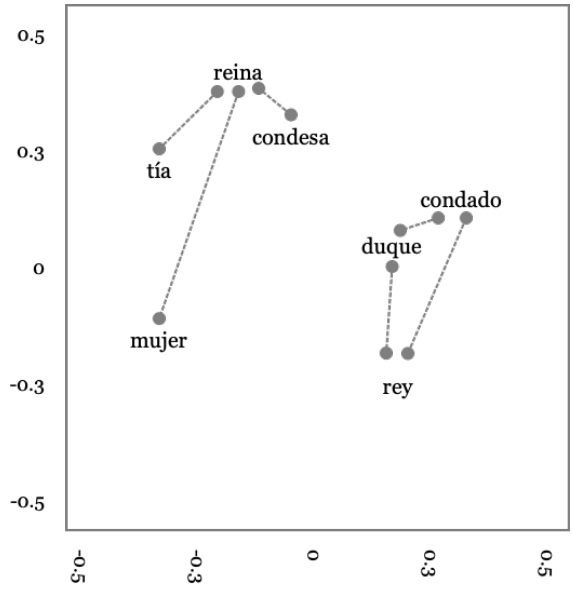
Ilustración 12: Ejemplo de skip-gram



Fuente: Elaboración propia, 2023

Se utilizó el algoritmo GloVe que además de recoger el significado de los vectores, logra capturar dentro del modelo las estadísticas del corpus completo, utilizando enfoque de redes neuronales para construir vectores de palabras. Por lo tanto, lo que se obtiene es determinar qué tan similares son las palabras entre sí, medidas a través de la similitud de coseno, es decir que tan próximos en el espacio están estos vectores. Mientras más cerca del valor 1 esté el resultado de la similitud del coseno, mayor será la semejanza entre las palabras. Lo que permite el modelo es 'predecir' con qué frecuencia una palabra ocurrirá ante la presencia de un vector, y las asociaciones que existen entre ellos. En el ejemplo de la Ilustración 13, se ve que aquellos vectores que se acercan al valor 1 tienen más correspondencia como en el par 'reina-condesa', pero aun así el modelo predice con una menor probabilidad que 'reina-mujer' también es un vector.

Ilustración 13: Simplificación de ocurrencia de vectores



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pennington y otros (2014), 2023

4.3.2. El ensamblaje como práctica situada

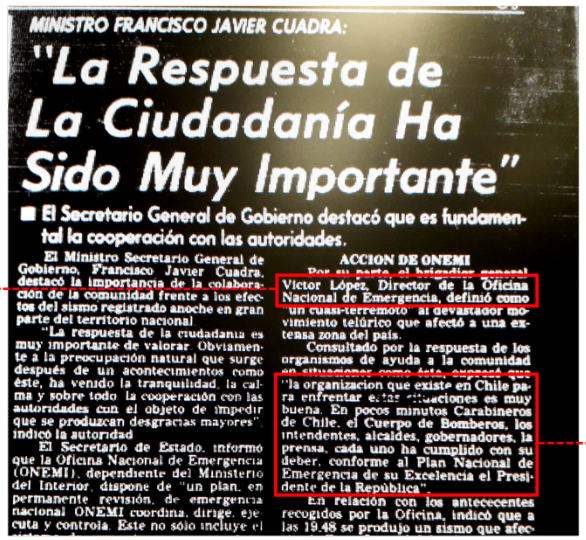
Del objetivo anterior se ha identificado a través de su lectura y procesamiento a aquellos actores, instituciones y escalas que al menos dentro de los documentos que conforman la normativa e institucionalidad de la época juegan un rol crítico en la fase de respuesta, y se estableció cuál es su grado de incidencia en la toma de decisiones y los alcances territoriales de éstas, de manera de relacionar no sólo a los actores, sino que las distintas espacialidades y escalas que se despliegan en el territorio.

Desde aquí, se propone un esquema metodológico del ensamblaje como una práctica situada. Como decisión metodológica se basa en qué la práctica investigativa muchas veces comienza por el diseño y luego por la escritura, en una "comprensión reflexiva ofrece la oportunidad de perfeccionar el estudio geográfico crítico de las políticas en movimiento" (McCann & Ward, 2012, p. 50). Dovey (2012), lo ve como una necesidad de comprender las construcciones de significado, las producciones del espacio, las prácticas socioespaciales, los ritmos temporales, la conectividad de las redes, las experiencias del lugar y mucho más. El por qué de este entendimiento se basa en la idea previa que los esquemas de gobernanza se basan en la 'fetichización' de una identidad ya presente (van Wezemael, 2008). Para suprimir este sesgo, "la política debe verse como un ámbito de relaciones de poder que, en cierto sentido, produce continuamente lo real, es decir, la interacción entre normas, prácticas y discursos que rigen a los seres vivos. En segundo lugar, hay que complementar la afirmación anterior diciendo que la política no puede controlar exhaustivamente esta producción de lo real" (Amironesei & Bialecki, 2017).

Para este fin se utilizará una técnica de recopilación de fuentes secundarias, principalmente desde la cobertura de prensa en ambos eventos que permitió establecer a los actores que se identificaron cómo claves en dichos eventos de acuerdo con su participación en la fase de respuesta, y la evaluación de otros actores a su gestión, perfeccionado el mapa de actores elaborado en la primera etapa. Los enfoques analíticos de redes parecen especialmente adecuados para el estudio de los acuerdos de gobernanza, pero hasta la fecha su uso ha sido limitado (Tierney, 2012). Se tomó como insumo la matriz de síntesis original de las notas de prensa, donde se identificaba el ID de la nota, el actor principal, su cargo o rol y la fecha de la nota de prensa, además del texto que indica la acción o comentario del actor identificado (Ilustración 14).

Esta matriz se procesó a través del software R y se generó un análisis de relaciones (*network analyst*), en particular el paquete network y la construcción de las gráficas con el paquete igraph. Para esto, la matriz inicial se dividió para los eventos de 1985 y 2010 respectivamente, además de la separación entre la matriz de nodos y la matriz de links (*edges*).

Ilustración 14: Sistematización de notas de prensa



MINISTRO FRANCISCO JAVIER CUADRA:

"La Respuesta de La Ciudadanía Ha Sido Muy Importante"

■ El Secretario General de Gobierno destacó que es fundamental la cooperación con las autoridades.

El Ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Javier Cuadra, destacó la importancia de la colaboración de la comunidad frente a los efectos del sismo registrado anoche en gran parte del territorio nacional.

"La respuesta de la ciudadanía es muy importante de valorar. Obviamente a la preocupación natural que surge después de un acontecimientos como éste, ha venido la tranquilidad, la calma y sobre todo la cooperación con las autoridades con el objeto de impedir que se produzcan desgracias mayores", indicó la autoridad.

El Secretario de Estado, informó que la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), dependiente del Ministerio del Interior, dispone de "un plan, en permanente revisión, de emergencia nacional. ONEMI coordina, dirige, ejecuta y controla. Este no sólo incluye el

ACCION DE ONEMI

Víctor López, Director de la Oficina Nacional de Emergencia, definió como un cuasi-terremoto al devastador movimiento telúrico que afectó a una extensa zona del país.

Consultado por la respuesta de los organismos de ayuda a la comunidad

"la organizacion que existe en Chile para enfrentar estas situaciones es muy buena. En pocos minutos Carabineros de Chile, el Cuerpo de Bomberos, los intendentes, alcaldes, gobernadores, la prensa, cada uno ha cumplido con su deber, conforme al Plan Nacional de Emergencia de su Excelencia el Presidente de la República".

En relación con los antecedentes recogidos por la Oficina, indicó que a las 19.48 se produjo un sismo que afec-

ACTOR	CARGO	ID	FECHA	TEXTO
Víctor López	Director de ONEMI	9	04/03/1985	expresó que "la organización que existe en Chile para enfrentar estas situaciones es muy buena. En pocos minutos Carabineros de Chile, el Cuerpo de Bomberos, los intendentes, alcaldes, gobernadores, la prensa, cada uno ha cumplido con su deber, conforme al Plan Nacional de Emergencia de su Excelencia el Presidente de la República".

Fuente: Elaboración propia, 2023

Una *edge list* es un dataframe que posee al menos dos columnas, la primera de ella contiene los nodos que en este caso corresponde a los actores de la matriz inicial que se identifican con un ID único, y la segunda columna corresponde a los nodos que son el destino de la conexión, en este caso, los actores se reconocen dentro de cada interacción. Esto hace que la matriz sea dirigida, vale decir, cada actor se relaciona con otro, una o más veces dentro de la fase de

respuesta de cada evento, por lo que en términos simples, la *edge list* contiene tres columnas: un ID que identifica cada acción, el ¨desde´ que es el ID de cada actor identificado en la acción, y la tercera columna 'hacia', que es el ID del actor con quien se relaciona. La *node list* también es un dataframe, pero más sencilla, pues sólo posee una columna que corresponde al ID de cada actor, independiente si se trata del 'desde' o 'hacia' de la *edge list*.

Con estos dataframes es posible construir la matriz de relaciones (*network*), cuyos argumentos son la lista de links y de nodos, a la cual se añade la condición que mantenga la ponderación de las interacciones, es decir, sea capaz de graficar el número de veces que se genera la interacción, pues durante la fase de respuesta los actores se relacionaron más de una vez con otros actores.

Como producto, se tiene un análisis relacional de los actores, en virtud de sus alcances espaciales y territoriales que determinan su rol en el ejercicio de una gobernanza del riesgo de desastre, en el entendimiento que los ensamblajes se componen de flujos de múltiples orden de existencia que actúan entre sí, y que el ensamblaje lo que permite es mapear estos flujos (Feely, 2020), a través de las múltiples topografías tras un evento de desastre, donde 'topografía' se refiere a las geografías materiales en sus diferentes formas (McFarlane & Silver, 2017).

4.3.3. El ensamblaje como resistencia

El ensamblaje como resistencia lo hace desde diferentes frentes. La primera forma de resistencia es desde la concepción del poder, y cómo los ensamblajes logran develar que el poder si bien puede ser omnipresente, no implica que su distribución sea homogénea o equitativa (Amironesei & Bialecki, 2017), la resistencia al poder es una de las formas de manifestación de los sujetos como entes políticos. El segundo frente de resistencia es el ensamblaje resistiéndose a análisis lineales o de orden natural. El ensamblaje siempre busca entender la 'composición' de las estructuras más que su orden, es en la forma cómo se desdibuja ante las modificaciones en los procesos, pero que mantienen una coherencia entre ellos (Greenhough, 2012). La tercera forma de resistencia es desde los eventos de desastre natural, en donde diferentes fuerzas se enfrentan, fuerzas de origen natural que exceden las fuerzas socio-materiales que desafían a los ensamblajes (Tironi, 2014).

Para el descubrir y describir estas resistencias fue necesario el utilizar dos fuentes de datos. La primera de ella fue la revisión de las notas de prensa a través de la generación de categorías que se añadieron como columnas a la matriz de síntesis inicial, y tras los hallazgos se realizaron entrevistas de manera de documentar a estos actores que emergieron pero que su agencia no se encontraba completamente registrada.

En las notas de prensa fue necesario identificar y extraer desde las fuentes categorías de análisis en torno a la gobernanza del riesgo de desastres. Dichas

categorías permiten construir la topología del mapa, vale decir, la ubicación de los actores es un espacio y los grados de aproximación en este. estableciendo la presencia y/o emergencia de elementos, así como también establecer parámetros que permitan comparar ambos ensamblajes en el desarrollo del siguiente objetivo específico. Un primer criterio fue establecer desde donde se sitúan los actores identificados, tanto espacial como relacionalmente. Se identificaron seis categorías: cinco relacionadas a la dimensión territorial en nivel internacional, central, regional, provincial y local: otras cuatro respecto a su posición de poder: privados, gremios, sector educacional e iglesia; y otras dos categorías de corte más civil: organizaciones de base y ONG's. Con esta nueva variable se le añade información a cada actor respecto a su tipología y topología.

Una segunda categoría añadida a la matriz fue la identificación de los tópicos a los cuales hace referencia cada nota, identificándose seis categorías: coordinación, controversias, daños, financiamiento, gestión, reconstrucción y vivienda. Para la identificación de estos tópicos no se utilizó *machine learning*, sino el criterio de la autora conforme la discusión bibliográfica. Con esta nueva variable se puede reconocer cuál es el tópico principal que sustenta la acción de cada agente, por lo tanto, el tipo de relación.

Tabla 3: Matriz de sistematización de las notas de prensa

ID	ACTOR	CARGO	FECHA	NIVEL	TEMA	ACCIÓN	EXCEP	QUIEN	TEXTO
				internacional Central Regional provincial Local Privados Gremios academia Iglesia org. base Ong	coordinación Daños controversias financiamiento Gestión Reconstrucción vivienda	Tipo de acción entre los actores 0 = indirecta 1 = directa	Si existe algún tipo de acción que no es reconocida por la normativa 0 = No 1 = Sí	Nombre del agente con el cual se relaciona el actor identificado en "Nombre"	

Fuente: Elaboración propia, 2023

Como un proxy para identificar el nivel de agencia dentro de las notas de prensa como piezas de información, se generó una tercera categoría dicotómica, estableciendo en la nota de prensa se evidenciaba una acción directa o no. Una

última y cuarta categoría, también dicotómica, respecto a la presencia de acciones o hechos desde donde emergieran excepciones, de acuerdo con lo que se revisó en el primer grupo de fuentes documentales.

Del análisis de las variables añadidas surgen actores y elementos que no están completamente cubiertos por las fuentes oficiales, por lo que se realizaron entrevistas a actores cuya agencia no se encuentra completamente registrada en las fuentes ya revisadas. Las entrevistas registradas en audio fueron traspasadas a texto y de ellas se recogieron extractos que refuerzan la trayectoria y cronología del ensamblaje, sin modificarlas o someterlas a cualquier otro tipo de análisis, dado que lo que se busca es la reconstrucción de escenarios, que además de vivenciales son por sobre todo relacionales, es necesario que a través del discurso emerja dicha realidad que, pese a su subjetividad, en la dialéctica y confrontación con el resto de los actores, permite identificar aquellos elementos relevantes para una construcción interpretativa y hermenéutica.

La identificación de nuevas emergencias a través de nuevos actores y sus agencias, desde lo formal e informal, buscan entregar como producto un análisis que permita comprender los procesos de reterritorialización (que sirven para estabilizar y mantener el orden dentro de un ensamblaje), y los procesos subversivos de desterritorialización (que desestabilizan el orden y permiten el cambio, la creatividad y la novedad dentro del ensamblaje) (Feely, 2020, p. 186)

Capítulo 5_La construcción del ensamblaje: El escenario previo al terremoto de San Antonio de 1985

Chile ha sido un estado unitario desde la Constitución de 1883, donde los procesos de desconcentración administrativa hacen referencia a cuando el gobierno central delega ciertas funciones, pero éstas siguen supeditadas jerárquicamente a nombre del gobierno central (Nogueira, 1985). La dictadura militar que se instaló en Chile desde 1973 si bien borró con el estado de derecho, se situó sobre un esquema político previo en donde ya existía una fuerte concentración del poder en el nivel central, y en donde los procesos de desconcentración en regiones y comunas aún era incipiente. En este contexto, los territorios en la historia republicana chilena nunca han sido considerados como elementos autónomos ni con agencia propia, sino que han quedado siempre sujetos a lógicas políticas-administrativas.

Sin embargo, los niveles político-administrativos han sido un componente presente e importante en la institucionalidad y normativa chilena y se establecen como las unidades espaciales en donde recaen competencias, responsabilidades y funciones de diversas autoridades. En este esquema anidado de autoridad-nivel, las relaciones entre las diferentes escalas son del tipo jerárquico.

En este capítulo se hace un repaso al escenario normativo e institucional previo al evento de 1985 con el objeto de conocer su composición y despliegue. Se revisan los marcos internacionales, así como también la normativa a nivel local. Se hace un repaso exhaustivo al Plan de Emergencia de 1977 desde una perspectiva de reposición de cuestiones políticas, seguido de un análisis comparativo entre los estados de excepción por catástrofe definidas en la ley N°18.415 y la declaratoria de zonas de catástrofe de la ley N°16.282, desde una mirada política y territorial. Finalmente, se realiza un análisis de discurso a través de técnicas de minería de textos de los documentos que fueron publicados en 1985 a raíz del desastre, de manera de identificar los principales tópicos y contrastándolos con los elementos previos, con el fin de identificar las brechas en cuanto a lo planeado, y lo realmente impactado y gestionado.

5.1. Una historia marcada por el desastre

La anterior es una frase que suele aparecer con frecuencia en la prensa en los días siguientes de un evento de desastre. Se relevan aquellas historias en donde algún tipo de evento inesperado y destructivo se sucede una y otra vez. Pero hay una historia que también ha estado marcada por el desastre, y que contradictoriamente, surge para hacer frente a los efectos de dichos eventos. Los hitos que marcan la institucionalidad y la normativa chilena relativa a la gestión del riesgo de desastres han sucedido tras eventos importantes, principalmente terremotos. Esta secuencia de los hechos revela dos importantes aspectos: el primero de ellos inmediatamente da luces sobre el carácter reactivo de la gestión del riesgo de desastre (GRD) en Chile, pese al énfasis que estos mismos documentos institucionales y normativos, como

elementos de un ensamblaje, ponen sobre la etapa de preparación tensando de antemano al resto de los elementos del ensamblaje. Un segundo aspecto, guarda relación con el espacio que se da para la incorporación y el desarrollo de conocimiento, ya sea su transferencia o propio aprendizaje.

Los terremotos ocurridos en Chile durante el siglo XX han sido los más fructíferos en generar nuevas normas para evitar o mitigar los efectos de un desastre. El terremoto de Valparaíso de 1906 propició en 1909 la creación del Servicio Sismológico Nacional a cargo de la Universidad de Chile, instalándose la primera estación en el cerro Santa Lucía. En 1928 el terremoto de Talca da pie a la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, la cual entra en vigor en 1931. El terremoto de Chillán de 1939 demostró la importancia de contar con una normativa de construcciones, dado que hubo un mejor comportamiento de aquellas viviendas e infraestructura construida bajo dicha norma. Pero el legado más importante es fruto de la ley N°6.434 de Reconstrucción, Auxilio y Fomento de la Producción "que crea la Corporación de Fomento de la Producción y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio". El feroz terremoto de Valdivia en 1960 instó a la formación del primer Comité de Coordinación y se elabora el Plan Nacional de Emergencia. El terremoto de La Ligua de 1965 fue bastante fecundo en avances respecto a la normativa para la GRD. Su principal hito es la dictación de la ley N°16.282 de sismos y catástrofes que otorga la facultad presidencial de decretar 'zonas de catástrofe' con el objeto de agilizar la ayuda en los territorios afectados, y se afinan figuras legales como la 'muerte presunta' y se define el concepto de 'damnificado'. Asimismo, se oficializa la norma sísmica chilena N°433 sobre cálculo antisísmico de los edificios. Posteriormente, en 1974 se aprueba la ley orgánica que crea la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), pero su reglamento no estuvo listo hasta 1983.

A continuación, se presentan los diferentes cuerpos normativos y legales que dan forma al momento previo al terremoto de San Antonio de 1985, delineando cómo debiese responder el sistema ante un evento de desastre, las facultades asignadas a los diferentes agentes, la institucionalidad vigente, y las normas asociadas, de manera de entender como estos instrumentos y documentos se conforman como un conjunto de conocimientos con poder de agencia que conforman parte del ensamblaje de la gobernanza.

5.1.1. Nivel internacional

Durante los últimos 50 años se ha visto un aumento significativo en el número de eventos de desastres originados por amenazas del tipo natural, sobre todo aquellos de tipo hidro-meteorológico. No obstante, siguen siendo los terremotos los que han causado mayores pérdidas en vidas humanas, incluso la cifra es mayor a la sumatoria del resto de los eventos en conjunto (CRED, 2015). El ascenso en el número de eventos de desastres socionaturales se ve

presionado por la alta tasa de urbanización que se vive a escala planetaria, cuya tendencia también es creciente, pues se estima que al 2050 cerca de un 80% de la población mundial vivirá en ciudades (Naciones Unidas, 2018).

En este tránsito, se han evidenciado cambios importantes sobre cómo se ha entendido la gestión del riesgo de desastres y las estrategias de reducción de éstos. Una de las principales agencias que ha sentado los lineamientos sobre el actuar frente a los eventos de desastre socionatural ha sido la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés).

Desde Naciones Unidas la preocupación se hace evidente a partir de la década de los '60, que se manifiesta a través de las diferentes resoluciones tomadas por la Asamblea General en respuesta a diversos eventos de desastres con importantes pérdidas, sobre todo en vidas humanas, como el terremoto de Buyin-Zara en Irán en 1962, de terremoto de Skopie en la ex Yugoslavia en 1963, o el huracán de ese mismo año que afectó a Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana, y Trinidad y Tobago. Incluso, para el terremoto de Valdivia de 1960, a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en sesión extraordinaria de junio revisó las consideraciones ante las consecuencias del terremoto y maremoto e insta a los países miembros a seguir cooperando, sobre todo en el plan de reconstrucción de tres años trazado por el gobierno, incluyendo en esta petición el accionar del Banco Interamericano de Desarrollo, bajo el principio que los problemas de reconstrucción son inseparables de los problemas económicos[9].

A partir de 1965 en la resolución 2034 en el título "Asistencia en caso de desastres naturales" se observa una primera aproximación a una coordinación entre los países miembros, desde la posibilidad de crear un fondo especial desde Naciones Unidas para la asistencia a los países afectados, así como también la solicitud a los países miembros de comunicar a sus respectivos representantes residentes de las acciones efectuadas en favor o ayuda, de manera de generar una acción coordinada.

En una primera etapa de su gestión puede reconocerse un foco asistencialista y reactivo, en donde la ONU coordinaba la ayuda de sus países miembros hacia aquellos que se hubiesen visto afectados por eventos de desastres de gran impacto, principalmente aquellos más pobres. Desde la década de los '70, en la resolución 2717 la Asamblea General solicita al secretario general incluir recomendaciones sobre la planificación previa a los desastres nacionales e internacionales que permitan hacer frente a eventos de manera inmediata, incluyendo dentro de estas tareas previas la aplicación de tecnología y

[9] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Considerations of the situation wich has arisen in Chile as a result of the disaster of 21 to 23 May 1960: possible means of international co-operations", Nueva York, June 28th.

realización de investigaciones científicas, que permitan entre otras cosas, el perfeccionamiento de sistemas de alertas temprana.

Un año después (1971) la Asamblea General a través de la resolución 2816 crea la Oficina de Socorro ante Desastres de las Naciones Unidas (UNDRO) estableciendo dentro de sus funciones la promoción, estudio y control de los desastres naturales, asesorar a los gobiernos sobre la prevención y planeamiento previo a los desastres, y mejorar los sistemas nacionales de alerta de desastres. En 1978 la Asamblea solicita que se incluyan para el siguiente periodo actividades de cooperación técnica para la preparación y prevención de desastres en los programas regionales e interregionales. Ese fue el foco hasta la década de los ’90 que se declara el decenio internacional para la reducción de los desastres naturales.

El decenio internacional para la reducción de los desastres naturales marca varios hitos, además de la elaboración de la Estrategia de Yokohama en 1994, que sería la predecesora de Hyogo 2005 y Sendai 2015. Es en esta década en donde se comienza la discusión seria respecto al carácter ´natural´ de los desastres a través del lente científico, para ir encausando luego la discusión hacia aspectos sociales para abordar la dimensión humana y social (Neisser, 2014).

Sobre los temas de cooperación técnica no se hacen mayores referencias a cómo tender estos puentes, proceso que suele no estar exento de problemas. Por un lado, las instituciones y sus sistemas de gobernanza pueden aprender desde la experiencia (van Assche et al., 2020, p.12), pero desde sus propios modos lo que impacta en la toma final de decisiones. Desde la agencia epistémica, la toma de decisiones basadas en la adquisición de conocimiento otorga responsabilidad sobre el agente dependiendo lo oportuno o negativo de dichas decisiones, y las consecuencias éticas, políticas y prácticas, convirtiéndose en un miembro del ensamblaje que genera, adquiere, evalúa o disemina conocimiento (Reider, 2016). Por otro lado, también es posible el escenario en donde las decisiones ´basadas en evidencia´ lo que buscan es precisamente delegar la agencia al conocimiento técnico, por sobre la agencia de aquellos que toman las decisiones, corriendo el riesgo que por una parte sea la inferencia de la evidencia la que empuje la toma de decisiones, donde además la evidencia de por sí es incierta a ser también contextual (Donovan, 2017).

Por otro lado, la cooperación técnica y la transferencia de conocimiento debe considerar y asegurar la expresión de valores locales garantizando niveles de autonomía a través del dispositivo de la subsidiariedad (Jasanoff, 2013). Para ello se requiere que la toma de decisiones políticas se realice a la menor escala posible de gobernanza. En este sentido, las recomendaciones emanadas desde organismos internacionales, e instrucciones a sus países miembros, no hacen referencia al componente local en temas de transferencia técnica y de conocimientos, por lo que su adopción, puede ser baja pese a los recursos que se inviertan, más aún si no existe un marco local que las ampare.

5.1.2. Nivel nacional

5.1.2.1. Facultades

Respecto al otorgamiento de facultades, desde el año 1927 a través del DFL 7912 del Ministerio del Interior se establece el orden de las secretarías de Estado, y en donde el artículo 3, literal a) señala que corresponde al Ministerio del Interior "todo lo relativo al Gobierno Político y Local del territorio y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden públicos"[10].

En 1959, el DFL 22 del Ministerio de Hacienda fija Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República, que da cumplimiento al mandato del artículo 60° de la Constitución de 1929, de manera de ejercer efectivamente el Gobierno Interior, determinando los deberes y atribuciones de intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores. En el artículo 20 señala que "en caso de ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, terremotos, inundaciones u otras calamidades o en otros casos graves y urgentes, los intendentes y gobernadores están facultados para requerir de los jefes de los servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata necesaria para proveer a tales emergencias"[11]. Asimismo, en su artículo 84 faculta a intendentes y gobernadores, que en casos de calamidad pública donde se produjese escasez de alimentos, vestuario, elementos sanitarios, materiales de construcción o cualquier otro tipo de artículo de primera necesidad, deben por una parte evitar el acaparamiento, y de ser necesario requisarlos y racionarlos para el adecuado abastecimiento de la población.

La ley N°18.415 de 1985 del Ministerio del Interior sobre los Estados de Excepción Constitucional otorga que las facultades conferidas al Presidente, ya sea de manera parcial o total, pueden ser delegadas de las siguiente manera: en caso de estado de asamblea al Comandantes en Jefe de las Unidades de las Fuerzas Armadas que él designe (art. 2); en caso de estado de sitio a los intendentes, gobernadores o jefes de la Defensa Nacional que él designe (art. 3); en caso de estado de emergencia a los jefes de la Defensa Nacional que él designe (art. 4): y en el caso de estado de catástrofe a los jefes de la Defensa Nacional que él designe (art. 6).

El artículo 7 de la señalada ley, concede al Jefe de Defensa Nacional los siguientes deberes y atribuciones: asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada, para los efectos de velar por el orden público; controlar la entrada y salida de la zona declarada y el tránsito en ella; dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros; ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos,

[10] DFL 7912/1927 del Ministerio del Interior

[11] DFL 22/1959 del Ministerio de Hacienda

artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes; determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada; establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público; impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública; difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población; dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona, y las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal[12].

5.1.2.2. Institucionalidad

Sobre la institucionalidad, los cuerpos legales son más escasos, reduciéndose al Decreto Supremo 26 del Ministerio de Defensa de 1966 que designa al Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) como representante oficial de Chile ante el sistema internacional de alarma de tsunami del Pacífico y crea un sistema nacional de alarma de maremotos. A raíz del maremoto posterior al terremoto de Valdivia de 1960 se decide crear un sistema de alarmas de terremotos, que a través de instalaciones mareográficas y sistemas de comunicaciones navales y marítimas, homologara el Seismic Sea Wave Warning System de Estados Unidos, y quien coordina el sistema internacional, en donde participan casi la totalidad de los países que se enfrentan al Pacífico, con el fin de ser la única institución que consolidara la emisión, evaluación o cancelación sobre alertas de tsunami.

Respecto a su organización, el tercer decreto señala: "la finalidad principal del Sistema Nacional será hacer llegar a las autoridades civiles de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con asiento en los puertos y caletas del litoral, toda la información relacionada con la magnitud y hora estimada de llegada de un maremoto a nuestras costas y recíprocamente, hacer llegar al Sistema Internacional de Alarma Tsunami del Pacífico, información oportuna acerca de maremotos u ondas de mareas anormales que tengan su origen en las constas de Chile"[13]. Dado que este decreto data del año 1964 es importante destacar la inexistencia de la ONEMI, lo que justificaría la decisión que la información sea entregada a las autoridades civiles de las Fuerzas Armadas y Carabineros. La ley de sismos y catástrofes, dictada un año anterior, fue promulgada

[12] Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción 18.415 de 1985 del Ministerio del Interior

[13] DS 26 Ministerio de Defensa de 2006 designa al Instituto Hidrográfico de la Armada como representante oficial de Chile ante el sistema internacional de alarma de tsunami del Pacífico y crea un sistema nacional de alarma de maremotos

principalmente con fines presupuestarios, y el DFL 22 del Ministerio del Interior de 1959 al referirse a las competencias de intendentes y gobernadores, entrega facultades respecto a los servicios a su cargo y el acopio de bienes que se consideren como de primera necesidad para su redistribución.

En 1974, el DL 369 del Ministerio del Interior crea la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) encargada de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes[14]. Además, esta ley faculta a la ONEMI a ejecutar las funciones encomendadas al Ministerio del Interior en la ley N°16.282 de sismos y catástrofes, salvo aquellas relacionadas con las donaciones y erogaciones.

Este decreto ley, pese a ser promulgado en dictadura, es previo a la ley de estados de excepción constitucional, por lo que en su artículo 4 le confiere a la ONEMI la facultad que ante informes técnicos fundados que determinen una amenaza potencial, ya sea de origen natural o humana, solicitar a la Junta de Gobierno a través de decreto supremo declarar zona preventiva de catástrofe, pudiéndose aplicar desde su declaración las disposiciones de la ley de sismos y catástrofes.

Sobre el financiamiento post catástrofe, uno de los mecanismos mayormente utilizados corresponde a la aplicación del '2% constitucional'. En sí, no es una facultad asociada a la gestión del riesgo de desastres, sino que en su artículo 32 la Constitución lista las atribuciones especiales con las que cuenta el Presidente de la República, y en el número 20 se señala: "El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos"[15].

Como se desprende del texto, dichos recursos no están considerados en la ley de presupuestos, sino que establecen un límite máximo de uso para financiar gastos que reparen efectos negativos consecuencia de eventos tanto de origen natural como otro. En la ley de presupuestos se presentan como una partida con un monto simbólico, el cual debe 'generarse' en caso de aplicar este mecanismo. Por lo tanto, se trata principalmente de reasignaciones presupuestarias desde otras partidas presupuestarias, o bien, la emisión de bonos soberanos, entre otros instrumentos.

[14] DL 369 Ministerio del Interior, crea la Oficina Nacional de Emergencia

[15] Decreto 100 Ministerio Secretaría General de la Presidencia de 2005 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile

Dentro de la legislación sobre gestión del riesgo de desastres, uno de los cuerpos más completos es la ley N°16.282 de 1965 del ministerio de Hacienda, más conocida como la ley de sismos y catástrofes. Esta ley surge a raíz del terremoto de 28 de marzo de 1965 de La Ligua que, si bien fue de una magnitud de 7,4 M_s, provocó graves daños producto del colapso del relave de cobre de la mina El Soldado, arrasando con el poblado de El Cobre.

En esta ley se comienza estableciendo que para hacer efectivas las disposiciones que establece, previamente el Presidente deberá declarar a través de decreto supremo las comunas afectadas por sismos o catástrofes. En el artículo segundo define la categoría de damnificado sobre quienes de aplicarán los beneficios de la ley. En el artículo tercero faculta al Presidente a dictar normas excepcionales por sobre el estatuto administrativo. Luego continúa fijando penas a quienes se nieguen a vender artículos de primera necesidad, o bien aquellos que comercien bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente. Respecto al Ministerio del Interior, le otorga la facultad de recibir donaciones o erogaciones.

Dado que es una ley emanada desde el Ministerio de Hacienda, el Título I se concentra en facilitar o agilizar acciones tendientes a la reítemización presupuestaria, asignación de créditos, beneficios a deudores, reajuste de avalúos, entre otros. Dentro de las disposiciones transitorias, en el párrafo 7 referente a las municipalidades les permite transferir terrenos para vivienda, el otorgamiento por cinco años de financiamiento para la ejecución de planes reguladores, aprobar planes reguladores comunales e intercomunales a través de decreto supremo, modificar sus presupuestos, entre otros.

A escala regional, se le encarga a la CORFO la formulación de planes de desarrollo económico para las comunas afectadas. La designación de CORFO para esta labor puede entenderse por el espíritu de su reciente creación a raíz del terremoto de Valdivia de 1960, a lo que se añade que esta ley es anterior al proceso de regionalización.

Dentro de la legislación vigente, la ley de sismos y catástrofes es uno de los cuerpos más completos respecto a la visión de respuesta y reconstrucción, pues no sólo dicta normas tendientes al financiamiento de estas etapas, sino que los vincula con los respectivos ministerios y órganos administrativos, permitiéndoles hacer frente a los efectos del desastre de manera coordinada y autónoma, dentro de un marco legal. La Tabla 4 resume por escala territorial la institucionalidad y facultades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres mandatas por ley.

Por leyes auxiliares se entienden dentro de esta investigación, aquellas leyes decretos o normas que se relacionan con la gestión del riesgo, ya sea en términos de facultades o competencias que se otorgan a raíz de un evento de desastre, pero que su espíritu o fin mayor no necesariamente apunta a la reducción del riesgo de desastres.

Tabla 4: Síntesis de facultades otorgadas por ley

ESCALA	AGENTE	FACULTADES	INSTITUCIONALIDAD	FINANCIAMIENTO
Nacional	Presidente	Ley 16.282 de 1965 sobre Sismos y Catástrofes		Ley 16.282 de 1965 sobre Sismos y Catástrofes
	Jefe de Defensa	Ley 18.415 de 1985 sobre los Estados de Excepción Constitucional		
	Ministros	DS 38 de 2011 Comités de Operaciones de Emergencia		
	SHOA		DS 26 de 1966 representante chileno ante el Sistema Internacional de Alarma de Tsunami del Pacífico	
	ONEMI		DL 369 de 1974 Min. del Interior crea la ONEMI	
	EMCO		Ley 20.424 de 2010 Min. de Defensa Estatuto Orgánico	
Regional	Intendente	- DFL 22 1927, Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República - Ley 19.175 de 2005 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional		
Comunal	Alcaldes	Ley 18.695 de 2006 Orgánica Constitucional de Municipalidades		Ley 16.282 de 1965 sobre Sismos y Catástrofes
Individual	Privados			Ley 20.444 de 2010 del Min. de Hacienda

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCN, 2023

La ley N°18.168 de 1982, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, establece la ley general de Telecomunicaciones, en su artículo 7 bis declara que en "en situaciones de emergencia resultantes de fenómenos de la naturaleza o fallas eléctricas generalizadas o en situaciones de catástrofe, los concesionarios, permisionarios o licenciatarios de telecomunicaciones deberán transmitir sin costo, en la medida que sus sistemas técnicos así lo permitan y en que no se afecte la calidad de servicio definida en la normativa técnica bajo cuyo amparo se encuentran dichas concesiones, permisos o licencias, los mensajes de alerta que les encomienden el o los órganos a los que la ley otorgue esta facultad. Lo anterior con el fin de permitir el ejercicio de las funciones gubernamentales de coordinación, prevención y solución de los efectos que puedan producirse en situaciones de emergencia"[16].

[16] Esta introducción se realizó a través de la ley 20.478 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre recuperación y continuidad en condiciones críticas y de emergencia del sistema público de telecomunicaciones

El DS 294 de 1984, del Ministerio de Obras Públicas en el artículo 86 se establece la contratación de obras por trato directo en casos de emergencia calificados por decreto supremo.

Tanto en la institucionalidad como en las facultades, es posible ver que no se considera de manera explícita la fase de respuesta, pese a la cantidad de elementos que buscan afrontar esta fase. “Las acciones durante y después de una catástrofe -como la gestión de la emergencia, el rescate, la respuesta, la recuperación y la reconstrucción- no forman parte explícitamente de la reducción del riesgo de desastres (RRD), aunque la RRD debería formar parte de ellas (Cuny, 1994). Así pues, la idea de la RRD/R ayuda a conectar todos los aspectos del tratamiento de las catástrofes: el antes, el durante y el después, así como sus vínculos y retroalimentación. Aunque la "R" final se utiliza ostensiblemente para significar "respuesta", al igual que la RRD implica la serie de palabras enumeradas anteriormente, la R implica las demás acciones y actividades no englobadas en la RRD”(Duda et al., 2020, p. 376).

El salto inmediato hacia la reconstrucción y la recuperación deja sin sustento actividades claves como la evaluación de daños, el diseño de estrategias, las coordinaciones necesarias, los mecanismos de financiamiento, entre otros. Estos elementos son críticos desde la perspectiva focauldiana, pues junto con discursos, instituciones, leyes, medidas administrativas, declaraciones científicas, entre otros, conforman de manera heterogénea un dispositivo, el cual es una red de relaciones que se pueden establecer entre estos elementos (Baker & McGuirk, 2017, p. 869). Este dispositivo son tanto elementos como prácticas que se ordenan y se disponen, y que se actualizan a través del discurso y viceversa (Hillier, 2011). Es así como el ensamblaje se compone, recompone, estabiliza o desestabiliza entre sus dispositivos, prácticas, actores, y elementos.

5.2. La mirada de la protección civil

El desarrollo de un marco internacional para la gestión y la reducción del riesgo de desastres, y de una normativa e institucionalidad a nivel local con fines similares fue afianzando un corpus de documentos que se conforman como un conjunto de conocimientos que se sustentan en los discursos, instituciones, leyes y regímenes. Como síntesis de este conjunto de conocimiento, la elaboración de un plan nacional de emergencia aparece como el elemento o producto que permite reproducciones técnicas, autorizar conocimiento y reposicionar cuestiones políticas (Li, 2007). Durante la emergencia, de acuerdo con Grove (2013), estos planes llenan el vacío que generan los desastres y que se representan en la sujeción al plan, por sobre la ley soberana o las normas sociales.

El Plan Nacional de Emergencia de 1977 surge tras la dictación de la ley N°16.282 de sismos y catástrofes y de la creación de la ONEMI en 1974. El plan

parte listando a las 17 organizaciones comprometidas, 15 de ellas correspondientes a ministerios, encabezadas por el ministerio del Interior. Si bien el plan declara incluir a privados y sociedad civil dentro de las acciones del plan, lo cierto es que su orgánica de mando y coordinación sigue la estructura de gobierno interior del país. Luego, en los antecedentes el texto comienza haciendo referencia a las pérdidas que ha sufrido el país por concepto de desastres lo que hace necesario movilizar recursos técnicos, científicos y económicos en una acción coordinada y racional. Esta afirmación que se sustenta como un principio rector dentro del documento sólo alcanza un nivel de enunciado, pues a lo largo del plan no se identifican instancias en donde el conocimiento técnico o científico decida o instruya una acción, así como tampoco se plantea el financiamiento del mismo plan. Estos conceptos vuelven a repetirse en los objetivos del plan, incluyéndose los conceptos de prevención y control ante eventos de catástrofe "sin crear nuevos organismos y utilizando coordinadamente los recursos humanos y materiales existentes, mediante una adecuada planificación"[17]. Los supuestos se plantean en la condición idónea de contar con todos los medios necesarios al momento del evento y que los procesos de planificación estén completados.

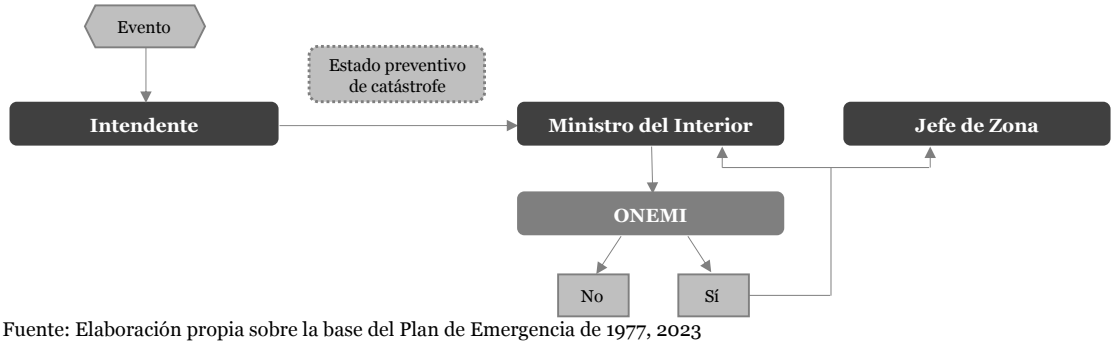
En términos de organización, el plan describe dos fases: la primera de ellas de preparación y una segunda ejecución. Si bien en la primera etapa se le llama como preparación, su foco se concentra en actividades de planificación pre-desastre, pero en ningún caso contempla actividades que guarden relación con la prevención o la mitigación de estos. No obstante, también se hace referencia al "ciclo de la catástrofe", en donde previo a la catástrofe están las etapas de planificación y preparación, y organización para afrontar catástrofes. Tras la catástrofe de inicia el ciclo de operaciones de emergencia, y de restablecimiento de servicios vitales y rehabilitación de la emergencia, lo que se entendería como una fase de respuesta, para luego dar paso a una última fase después de la catástrofe de reconstrucción. El plan establece que su ámbito de acción son solamente las fases de antes y durante la catástrofe, siendo la reconstrucción responsabilidad de cada ministerio, otorgándole un carácter sectorial, que redunda en la cantidad de instituciones que contempla deben tener acciones dentro del plan.

Sobre las agencias, sólo al comienzo del plan se establecen facultades de manera explícita. Una vez producido el evento la dictación del decreto supremo que declara la zona de catástrofe, de acuerdo con la ley N°16.282, o el estado preventivo de catástrofe es facultad del intendente regional, quien debe solicitarla al ministro del Interior, quien a su vez consulta a ONEMI para la resolución aprobatoria que es decisión final del ministerio del Interior. Desde ahí, la coordinación la lleva el ministerio del Interior o bien el jefe de la zona de catástrofe, tal como se explica en la cadena de mando para la declaratoria de

[17] ONEMI (1977) "Plan Nacional de Emergencia", pág. 3-4.

catástrofe de la Ilustración 15. La continuación del texto en adelante hace sólo referencia a las instituciones involucradas y sus respectivas acciones según las etapas de preparación o de operación, las cuales guardan bastantes similitudes dentro de las instituciones, como la designación de una autoridad a cargo, e instruir a sus organizaciones y servicios a cargo que presen la colaboración necesaria. La ausencia de roles mejor definidos refleja una institucionalización de la gestión del desastre, donde las responsabilidades recaen en las instituciones y no necesariamente en sus representantes. Es entonces el peso de dichas instituciones los que cobran peso y relevancia como elementos del ensamblaje y cuya capacidad de agencia estaría determinada por el protagonismo que se devela en el poder de toma de decisiones.

Ilustración 15: Cadena de mando para la declaratoria de catástrofe



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan de Emergencia de 1977, 2023

Por ejemplo, es el ministerio del Interior a través de la ONEMI quien dirige y coordina todas las actividades y el relacionamiento con el resto de los ministerios, pero la planificación previa está estrechamente ligada con el ministerio de Defensa, a través del Estado Mayor de Defensa Nacional, vale decir, una planificación de corte militarizado y no civil. Se le asigna además al ministerio de Defensa coordinar el nombre de quien será designado como jefe de zona de catástrofe, quien actuará como representante del ministerio del Interior. Este punto es interesante, pues la operatividad del plan que recae en ONEMI queda subsumido al mando de una persona ajena a la institución y a las directrices de planificación y organización previamente establecidas, siendo el superior del propio director de la ONEMI. En un contexto de instalación de la dictadura (1977) este tipo de verticalidades y superposiciones de mando y poder pueden comprenderse. Lo difícil es establecer cómo se reasignaron estas agencias hasta el final de vigencia de este plan que recién fue reemplazado el año 2002.

Sobre los recursos técnicos y científicos que forman parte de las necesidades que impulsan la necesidad de un plan en el enunciado de éste, es un elemento que se diluye y pierde fuerza al quedar reducido a actividades que deben realizar ciertos ministerios, sin dejar en claro cuál es la fuerza o carácter vinculante que adquieren en la fase previa de preparación. En el ministerio de Educación se

establece que debe investigar en coordinación con ONEMI el estudio de las causas de catástrofes y el desarrollo de técnicas para neutralizar sus efectos. Asimismo, el ministerio de Educación en conjunto con las universidades y ONEMI deberá elaborar un mapa nacional de riesgos "mediante la zonificación del territorio en el cual se definan ciertos índices de nivel de riesgo de cada zona, incluyendo indicadores como actividad sísmica y volcánica, calidad de edificación, densidad de población y riesgos de inundaciones, incendios, etc. (ONEMI, 1977, p. 11). Sin embargo, el decreto que reglamenta el funcionamiento de la ONEMI del año 1983 considera solamente la celebración de convenios con universidades y centros de investigación, pero no dota dentro de su organigrama o planta con unidades o profesionales que puedan establecer el puente necesario para la distribución y operatividad de dicho conocimiento en la elaboración de planes.

Por su parte, el ministerio de Obras Públicas deberá disponer de un análisis de vulnerabilidad para la identificación de riesgos potenciales, condiciones inseguras y su corrección preventiva, pero sólo a las actividades que competen al ministerio por lo que sin decirlo, deja entrever que se trataría sólo de infraestructura crítica como caminos, puentes o puertos. Al ministerio de Vivienda y Urbanismo sólo le compete elaborar y adoptar medidas relacionadas con la habilitación de albergues, estimación de daños, y la utilización de materiales y técnicas de construcción para resolver problemas de viviendas. Al igual que con ONEMI, no se establecen cuáles será los mecanismos a través de los cuales los hallazgos o definiciones de estudios se vinculen con los procesos de planificación, los productos definitivos a generar y su entrega al ministerio de Interior o de defensa que son quienes lideran las labores de planificación en el marco de este plan. Por lo tanto, pese al reconocimiento previo que se presenta en la introducción de este plan de la necesidad de contar con conocimiento y evidencia científico-técnica, lo cierto es que es un elemento que se desvanece y no queda clara su agencia ni asociatividad con el resto de los elementos y actores del plan.

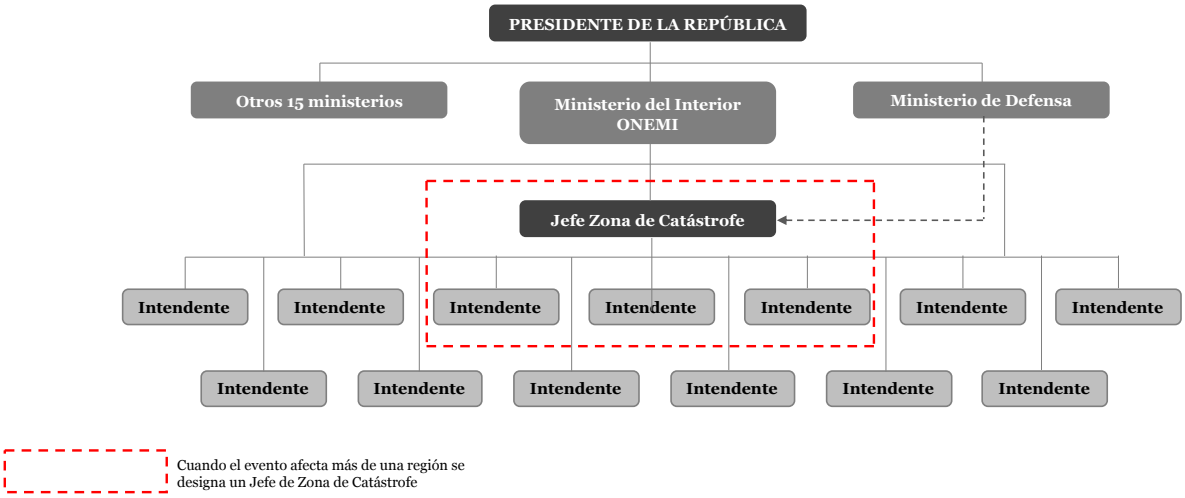
Otro de los elementos que queda completamente ausente del plan es el nivel o alcance territorial. Para cada una de los 17 ministerios y servicios identificados en el plan se señala como tarea apoyar además del jefe de zona de catástrofe, a los comités regionales, provinciales y comunales de emergencia. Este plan es posterior al proceso de regionalización, por lo tanto, la administración político-administrativa ya se encontraba vigente, así como sus funciones y competencias, pero no se identifican acciones concretas o específicas por nivel territorial, sino que conservan un carácter sectorial desde cada una de las carteras de las cuales dependen. Desde este plan se materializa una gestión de desastres con una perspectiva centralista y sectorial, con una marcada concentración del poder en los ministerios de Interior y de Defensa, en donde las autoridades territoriales quedan sin ninguna agencia declarada, pese a ser intendentes, gobernadores y alcaldes quienes deben lidiar con los efectos

inmediatos del desastre, situándose en ellos la evaluación de la gestión una vez sucedido el evento de desastre.

El plan finaliza con una serie de anexos que son interesantes de revisar. El anexo A lista las referencias legales que sustentan al plan. El anexo B entrega una serie de definiciones previas, de las cuales la mayoría de ellas se descuelga de las disposiciones legales del anexo A. Sin embargo, la definición de protección civil no identifica su fuente y la describe como "el estudio de las causas de catástrofes y accidentes y la organización del país de modo de asegurar protección, auxilio, salvataje y rehabilitación de las zonas afectadas, en el más breve plazo, utilizando todos los medios disponibles en forma coordinada y oportuna" (ONEMI, 1977, p. 25). De esta definición se desprende que la fase de respuesta se homologa a la fase de emergencia, en donde se debe actuar de manera rápida acorde a los lineamientos del plan, sin espacio para otro tipo de elementos o medios que los previamente definidos. Supone una rigidez de los elementos, actores e instituciones en donde el espacio para la emergencia de respuestas espontaneas o alternativas no existe. No reconoce a la sociedad civil ni a los propios afectados como agentes para la resolución de sus conflictos y sitúa a la autoridad central como el eje y responsable de todo el ejercicio de gestión.

El anexo C despliega de manera gráfica el organigrama del plan, en donde curiosamente en el cuarto nivel posiciona a los intendentes regionales, bajo el doble mando del ministerio del interior y del jefe de la zona de catástrofe. El resto de las escalas territoriales no aparece en el organigrama. Una reproducción de dicho organigrama se observa en la Ilustración 16. El anexo D describe el organigrama y lo titula como derivación de la planificación, pero esta vez incluyendo a las escalas provinciales y comunales. En términos discursivos y de ensamblaje este documento intenta por un lado presentar al mapa de actores, instituciones y conocimientos, y sus respectivas agencias, pero en términos operativos es un ensamblaje bastante estrecho en donde el poder queda radicado en dos instituciones con amplio poder, amparado por una estructura histórica y política que defiende el centralismo y la verticalidad.

Ilustración 16: Organigrama Plan de Emergencia de 1977



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan de Emergencia de 1977, 2023

Esta forma de presentar y planificar la gestión del riesgo en 1977 se condice con lo planteado por Jassanof (2013) respecto a que la gobernanza del riesgo nunca es un ejercicio puramente técnico, sino que en ella subyacen elecciones políticas respecto a cómo ser gobernado. En este documento, pese a incorporar en sus enunciados a la evidencia científica y a la sociedad civil -tanto pública como privada- como actores relevantes del proceso de gestión, lo cierto es que este instrumento decanta en una concentración del poder en los dos ministerios que más se relacionan con el ejercicio concentrado y desplegado por la junta militar.

Del mismo modo, la presentación del plan con un objetivo de eficiencia y coordinación entre las instituciones e instrumentos existentes refleja lo que Van Asche y otros (2020, p. 15) han definido como una institucionalización a priori en donde supuestamente existen acuerdos respecto a buenas prácticas o valores compartidos, en este caso la minimización del riesgo y la rápida acción tras la catástrofe, pero que obstaculizan o minimizan la inclusión de nuevas ideas y perspectivas, y mucho menos el aprendizaje organizacional. Pese a que este elemento forma parte del ensamblaje en la forma de un documento, está aún lejos de constituirse como una práctica discursiva.

Pese a que un ensamblaje no representa una concentración del poder, sino más bien sus múltiples coexistencias (Anderson & McFarlane, 2011) en este caso el elemento de discurso y documento sí lo simboliza, pero también demuestra a través de éste la fragilidad que posee el ensamblaje y que se demuestra mediante las fisuras que quedan, por ejemplo, en no otorgar agencias a todos los actantes involucrados, tanto como autoridades, territorios y conocimientos, convirtiéndose en un elemento que desde el punto de vista del poder estabiliza, pero por el lado de las fracturas se generan líneas de fuga.

5.2.1. Roles y funciones dentro de la protección civil

Una de las posibilidades que ofrece la minería de textos a través de técnicas de procesamiento de lenguaje natural (NLP, por sus siglas en inglés), es la relación que existe entre diferentes palabras. No obstante, es importante señalar que en estos modelos las palabras no son consideradas como tales por su significado, sentido semántico o por su idioma original, sino que pueden ser entendidas como vectores. Por lo tanto, la relación que exista en entre diferentes términos depende tanto de su co-ocurrencia, lo que define en un espacio vectorial su similitud.

Para estos fines se usó el algoritmo GloVe (Pennington et al., 2014) que es un algoritmo de clasificación no supervisado en donde se calcula la co-ocurrencia palabra a palabra, vale decir, si con qué frecuencia la aparición de un término va asociado a la aparición de un segundo dentro de un corpus total, en donde los resultados muestran estructuras del espacio vectorial de las palabras (Ilustración 12 e Ilustración 13). De esta manera, se ha hecho el ejercicio de reconocer cuáles son los términos que se asocian a diferentes roles e instituciones, de manera de entender su relacionamiento y agencia.

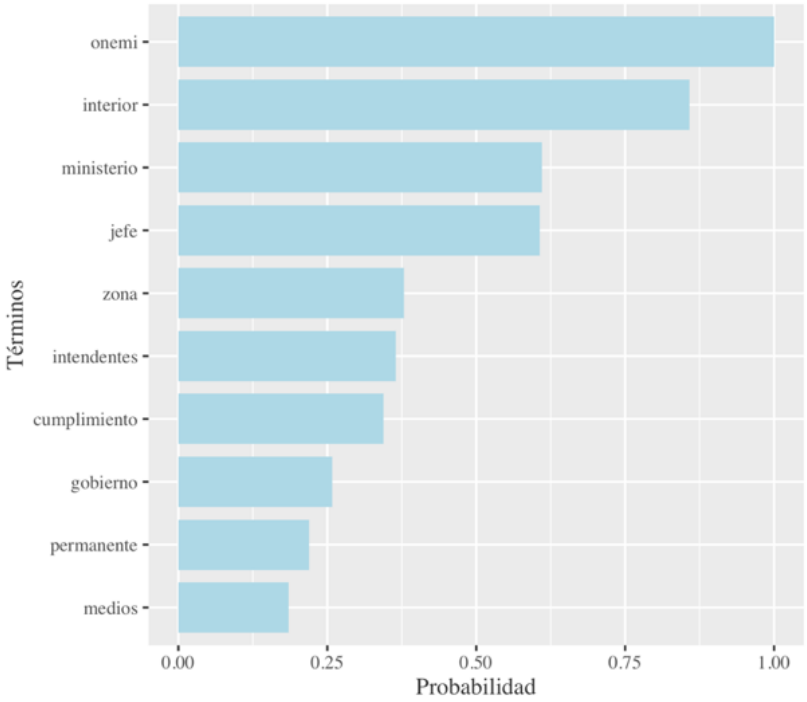
Dentro del plan, se menciona que cada uno de los servicios identificados debe prestar apoyo ya sea de personal o material al ministerio del Interior a través de la ONEMI. Como se observa en la

Ilustración 17, son precisamente los términos interior y ministerio los que poseen una alta probabilidad de asociarse cuando aparece dentro del documento la palabra ONEMI. También es posible ver cómo aparece con sobre un 50% de probabilidad el término jefe, que en este caso se referiría al jefe de la defensa de la declarada zona de catástrofe, incluso con una probabilidad mucho mayor que intendente. En términos de actores, sólo se aprecia la aparición de ´gobierno' como un término bastante amplio y vago sin que sea posible identificar alguna agencia o responsabilidad concreta. Llama la atención la aparición del término 'cumplimiento' como principal tarea asociada a la ONEMI, por sobre su mandato legal que es la coordinación. Asimismo, no hay ningún término que de luces sobre qué es lo que debe cumplir ONEMI, pues no aparece ningún término que se corresponda con la gestión del riesgo de desastres.

Al buscar las asociaciones al término ministerio, sólo aparece nominativamente el ministerio del interior, como se observa en la Ilustración 18. Vinculado con el ejercicio anterior, puede verse como la palabra ministerio, en este caso individualizando al ministerio del interior, se vincula con la ONEMI, y con una menor probabilidad con 'jefe', pero es curioso como desaparece en la relación con ministerio, la palabra de intendente, sin que aparezcan asociados otros actores. Particularmente en el caso de los intendentes, llama la atención que no

se asocie con el ministerio del interior, ya que los intendentes están vinculados al nivel central a través del ministerio del Interior.

Ilustración 17: Gráfico de co-ocurrencia de "ONEMI"



Fuente: Elaboración propia, 2023

Ilustración 18: Gráfico de co-ocurrencia de "Ministerio"

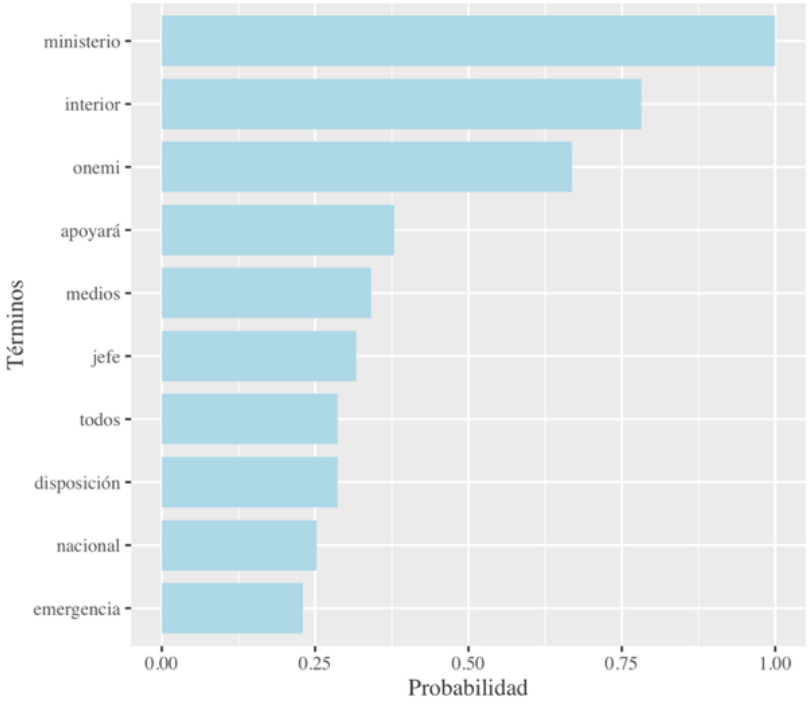
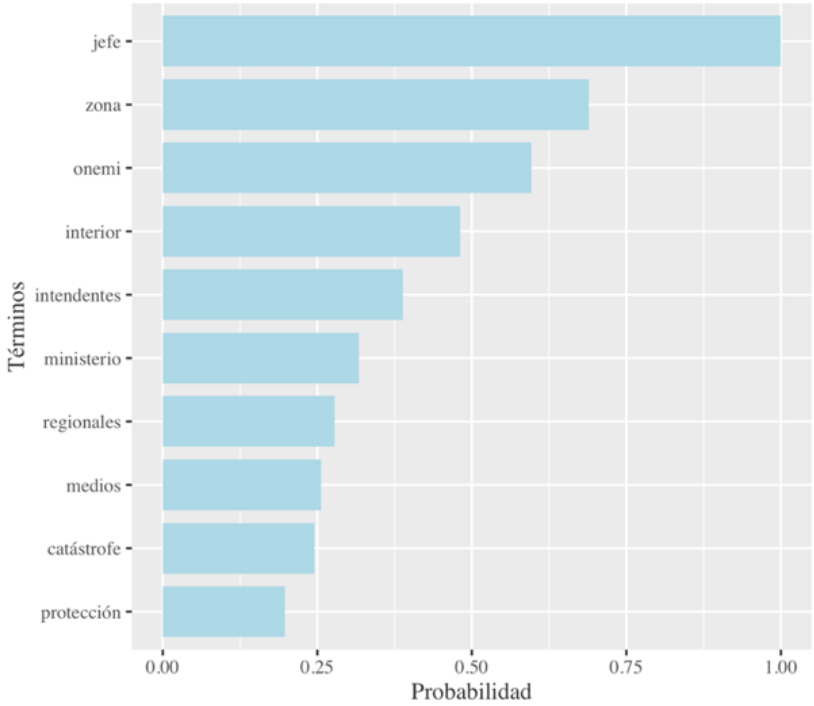


Ilustración 19: Gráfico de co-ocurrencia de "Jefe"



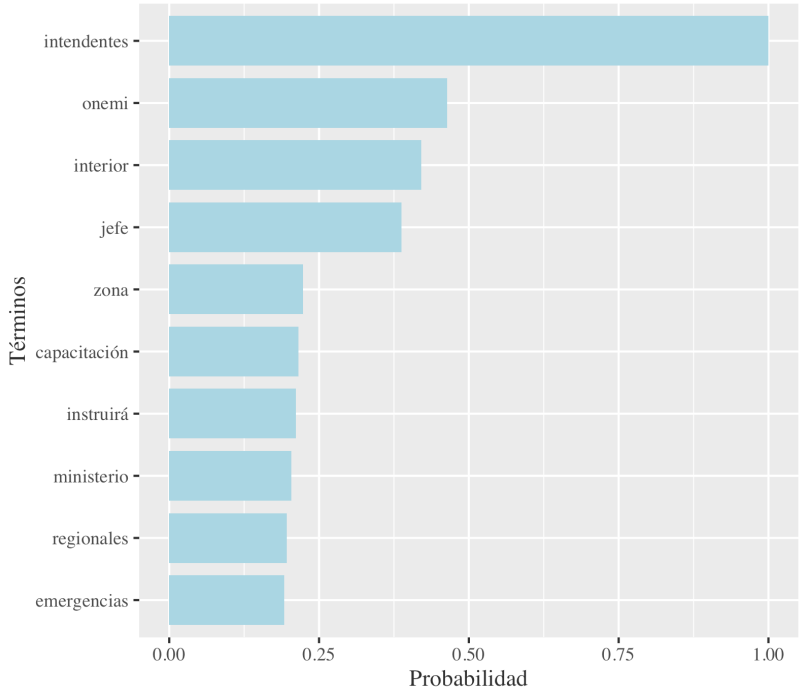
Fuente: Elaboración propia, 2023

En el caso de los jefes de zona, se ve una asociación con la ONEMI y el ministerio del Interior, y los intendentes (Ilustración 19). Aparece la escala regional, dado que los jefes de zona son una figura que emerge en el caso que una catástrofe ataña a dos o más regiones. Pero como se vio con los términos de ONEMI y ministerio, hay más probabilidad que aparezcan ligadas a jefe que a intendente. Este ejercicio, por lo tanto, entrega evidencia de un carácter militar del plan, por sobre la ley N°16.282 que entrega una mayor agencia a los intendentes. Con este término aparecen los conceptos de 'catástrofe' y 'protección', en una probabilidad menor, pero que de todas maneras entregan cierta luz sobre las funciones que deben cumplir los jefes de zona.

Cuando se observa el gráfico correspondiente a los intendentes en la Ilustración 20, puede verse que las probabilidades de asociaciones con otros términos decaen respecto a los gráficos anteriores. Esto no implica que el término tenga una menor frecuencia dentro del documento, sino que se relaciona con menos términos. En este caso, al ser un rol, vemos que sólo se relaciona con el ministerio del interior, la ONEMI y el jefe de zona, pero no aparecen por ejemplo los alcaldes o la escala local con quienes debería tener una mayor interrelación de acuerdo con el organigrama y modo de organización que

propone el plan. En términos de funciones, también son bastante escasas y los términos que afloran, como 'capacitación' e 'instruir' son bastante limitados si se compara con las competencias que le asigna por ejemplo la ley N°16.282.

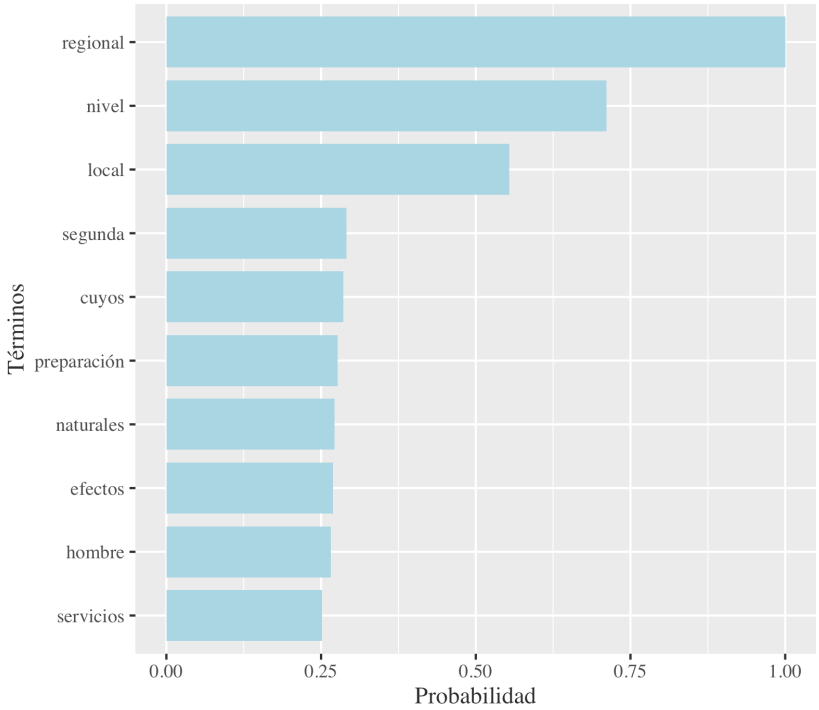
Ilustración 20: Gráfico de co-ocurrencia de "Intendente"



Fuente: Elaboración propia, 2023

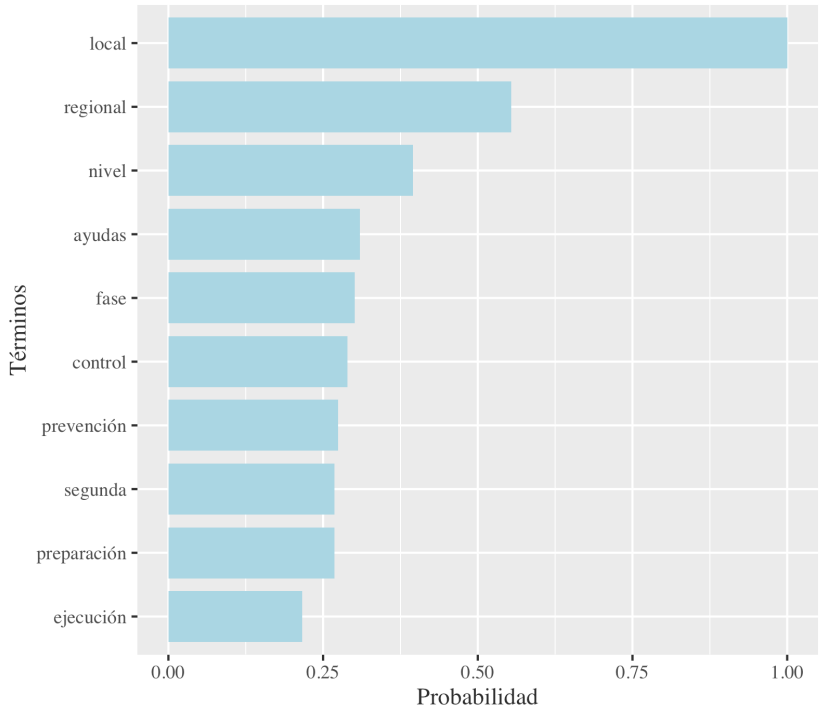
En términos territoriales, el componente espacial se encuentra bastante debilitado. Pese a que se plantea una estructura escala por cada nivel de división político-administrativa. De hecho, al hacer el ejercicio de vectorización la palabra regional, la mayor probabilidad de co-ocurrencia es con la palabra nivel, seguido de local, como se observa en la Ilustración 21. El resto de los términos no aporta demasiada información sobre los roles o acciones que deben ejercerse a esta escala, pero si es llamativo que el término intendente no aparezca, pese a ser la máxima autoridad regional. La escala o el nivel comunal no aparecen dentro del plan, siendo lo más cercano el término local, así como tampoco aparecen los conceptos de alcalde, ciudad o comuna. Cuando se hace el ejercicio con el término 'local', como se observa en la Ilustración 22 es posible apreciar un mayor nivel de agencia a través de las probabilidades con la que aparecen los términos 'fase', 'control', 'prevención', 'preparación' y 'ejecución'. Si bien el plan no incluye a la escala comunal o local, su escasa presencia se asocia a funciones que se ajustan mucho al ciclo de la gestión del riesgo de desastres, siendo dentro de los términos analizados el más operativo.

Ilustración 21: Gráfico de co-ocurrencia de "Regional"



Fuente: Elaboración propia, 2023

Ilustración 22: Gráfico de co-ocurrencia de "Local"



Fuente: Elaboración propia, 2023

El ejercicio de vectorización puede entenderse como una aproximación al despliegue de gobernanza que el plan debiese dejar establecido. La presentación del documento como un listado de funciones a cumplir con cada repartición no se acerca a un ejercicio de gobernanza en donde pueda distinguirse un cuerpo de actores y sus responsabilidades y capacidades entendidas como agencias. La poca relación entre los actores, en términos de probabilidad de conformar un espacio semántico, sumado a la ausencia de representación de ciertas escalas o niveles, como los alcaldes y el resto de los ministerios, demuestra un espacio reducido de gestión que nominalmente recae de manera importante sobre la ONEMI como cuerpo dependiente del ministerio del Interior, pero sin que quede claro cuáles son las reales competencias que posee para dicha tarea. Asimismo, la preponderancia que adquiere el jefe de zona, considerando que es una figura que sólo emerge en contexto de catástrofe interregional, revela el carácter militar del plan por sobre el rol civil, al tener una participación y relación incluso mayor que los intendentes.

5.3. La excepción desde lo territorial

En el ejercicio del gobierno, desde las primeras constituciones de la reciente República de Chile, se ha facultado al Presidente de aplicar acciones extraordinarias ante escenarios que pongan en riesgo al país o su población.

Con un cargado carácter bélico en sus primeras inserciones, las excepciones constitucionales se han expandido como un dispositivo legal a utilizar en temáticas que van más allá de la seguridad nacional, precisamente estableciendo un paréntesis en el ejercicio de ciertos derechos sin contravenir lo consagrado dentro de la Constitución. Con el paso de los años, en las siguientes Constituciones se ha dedicado mayor detalle en especificar sus objetivos y alcances, en un perfeccionamiento que ha llegado a la promulgación de la ley orgánica constitucional que los rige.

El terremoto de San Antonio de 1985 ocurrió el domingo 3 de marzo a las 19:47. El día 5 de marzo se decretó afectadas por catástrofe a la totalidad de las comunas de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins, invocando a la ley N°16.282. En el artículo segundo se designa al ministro del Interior a cargo la planificación y coordinación de las actividades relativas a la atención y asistencia de los damnificados, de las acciones de normalización de los servicios públicos y de las tareas de reconstrucción. El día 7 de marzo se modifica el decreto añadiendo a todas las comunas de la provincia de Curicó, y el día 12 se añaden todas las comunas de la provincia de Talca.

Si bien los estados de excepción constitucional se encuentran descritos en la Constitución entre los artículos 39 y 45, en el artículo 44 se expresa que una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas. Dicha ley se promulgó el 12 de junio de 1985, tres meses después del terremoto de San Antonio a través de la ley N°18.415. Aunque su promulgación no era obstáculo para decretar estado de excepción de catástrofe, para dicha fecha el país se encontraba en estado de sitio desde el 6 de noviembre de 1984, producto de las protestas originadas por la presión a un cambio de la Constitución y la realización de un plebiscito. Sin embargo, jurídicamente es posible que coexistan dos estados de excepción constitucional a la vez, "siempre que -al momento de su declaración- existan las respectivas situaciones de crisis que habilitan a la autoridad para decretarlos" (Ríos, 2009, p. 288).

5.3.1. El estado de catástrofe

Los estados de excepción constitucional están establecidos en la Constitución, y se detallan en su definición, ejercicio y ejecución a través de la ley N°18.415. En ambos cuerpos se señala que en los estados de excepción, ya sean de asamblea, sitio, emergencia o catástrofe, se posibilita la limitación en el ejercicio de derechos constitucionales ante situaciones que se escapan de lo regular.

El estado de asamblea puede declararse en caso de guerra exterior; mientras el estado de sitio en caso de guerra interna o grave conmoción interior; el estado de emergencia en caso de alteración del orden público o grave daño a la seguridad del país; y el estado de catástrofe en caso de calamidad pública. Dado

que corresponden a situaciones de anomalía, los gatillantes de los estados de excepción no están detallados o definidos en la Constitución o la ley N°18.415, pues cualquier situación excluida o no descrita en ellas, inhabilitaría la posibilidad de aplicar los estados de excepción.

La primera mención de los estados de excepción se encuentra en la Constitución de 1828, ante ataques del exterior o casos de conmoción interior, el presidente estaba facultado a tomar las medidas adecuadas, sin detallar cuáles podían ser estas medidas, pero teniendo como medida de control dar cuenta al Congreso. En la Constitución de 1833 se precisa el estado de sitio, siendo el más amplio en términos de facultades dentro de las constituciones, pues permite suspender el imperio de la Constitución en el territorio comprendido en la declaración (Ríos, 2002). En la reforma constitucional de 1874 se limita el alcance del estado de sitio dejando explícito que no se pueden violar las garantías constitucionales concedidas a los Senadores y Diputados.

Dentro de la Constitución de 1925 se establecía que sólo en virtud de una ley se podría restringir la libertad personal o el ejercicio de derecho a reunión ante necesidad imperiosa de defensa del Estado, la conservación del régimen constitucional o la paz interior, estableciendo un período máximo de seis meses. El artículo 44 finaliza con que "ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución asegura"[18]. Sin embargo, con el transcurso de los años, diversos cuerpos legales fueron introduciendo nuevas formas de excepción, como la ley N°7.200 de 1942 que otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para dictar disposiciones de carácter administrativo, económico y financiero. La ley N°12.927 de 1958 sobre Seguridad del Estado en su título VII establece el funcionamiento una vez decretado el estado de emergencia en caso de guerra, de ataque exterior o de invasión. Incluso la misma ley N°16.282 de 1965 al declarar zona de catástrofe establece arreglos excepcionales para la respuesta y recuperación de las zonas donde se declara la emergencia.

Para la elaboración de la Constitución de 1980, la Comisión Ortúzar elaboró un anteproyecto de Constitución el que tomó forma a través de diferentes actas constitucionales. En particular el acta constitucional N°4 sobre los regímenes de emergencia, fue acogida casi en su completitud en el texto final de la Constitución, estableciendo que salvo los cuatro estados de excepción que la Constitución describe y en los tiempos que señala, los derechos fundamentales no pueden ser restringidos.

En este sentido, los estados de excepción posibilitan solamente la suspensión o restricción de los derechos que en ellos se especifican, pues se decretan ante situaciones donde precisamente no hay garantías para velar por los derechos de la ciudadanía, y que no son posibles de rectificar con los marcos legales

[18] Constitución Política de la República de Chile de 1925, artículo 44

regulares, por lo mismo, la supresión en el ejercicio de ciertos derechos es visto como un bien mayor. Asimismo, la ocurrencia de eventos extraordinarios habilita, pero no obliga al presidente a decretar un estado de excepción constitucional (Ríos, 2002).

En los artículos 42 y 42 de la Constitución se señala que, una vez decretados los estados de catástrofe y emergencia, respectivamente, las zonas declaradas bajo estos estados quedan bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el presidente. En la ley N°18.415, para el estado de catástrofe al Jefe de Defensa Nacional el artículo 7 desglosa los deberes y atribuciones que se le confieren, entre ellos, asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada. No obstante, dado que las Fuerzas Armadas corresponden a los órganos de administración del Estado, por lo tanto, su apoyo en tareas relacionadas con la catástrofe no está supeditadas al decreto de un estado de excepción constitucional.

En específico, el estado de catástrofe se declara ante casos de calamidad pública, los cuales no se encuentran restringidos solamente a eventos de origen natural, sino que también aquellos de causa o acciones humanas[19]. En términos de extensión territorial, puede aplicarse no sólo al área directamente afectada, sino que también en aquellas zonas necesarias para ir en auxilio de la calamidad. Respecto a su extensión temporal, en la Constitución no se señala el plazo máximo, pero en la ley orgánica constitucional establece un plazo máximo de 90 días, permitiendo que el presidente solicite su prórroga o nueva declaración si subsisten las circunstancias que lo motivan (Pfeffer, 2002). En síntesis, estado de catástrofe es una técnica política-legal que performa el poder soberano en espacios específicos (Adey et al., 2015), pero siempre lo reafirma.

5.3.2. La zona de catástrofe

La ley N°16.282 es la primera normativa en legislar sobre normas permanentes que permitan la acción inmediata post catástrofe. Opuesto a la ley N°18.415, en la ley de sismos y catástrofe sí se especifican los principios o gatillantes para decretar un área, comuna o localidad afectada como zona de catástrofe tras la dictación de un decreto supremo, facultad del Presidente de la República. La primera condición hace referencia al hecho que suceda un evento de desastre ya sea de origen natural o causado por el hombre. La segunda condición es que este evento genere un daño a las personas o los bienes, y tercero, a través del

[19] Con fecha 18 de marzo de 2020 a través del DS 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se decreta el estado de catástrofe en todo el territorio nacional por 90 días a raíz de la pandemia del COVID-19. Dicho estado se extendió con las respectivas aprobaciones del Congreso hasta el día 30 de septiembre de 2021.

decreto supremo se establecen a las autoridades civiles responsables de la recuperación de la zona afectada.

En cuanto a su expresión espacial deben quedar especificados los territorios afectados y objeto de futura gestión. En términos temporales, su extensión puede ser hasta por 12 meses, lo que visualiza un tiempo de recuperación acorde con la magnitud de los daños. Como finalidad, lo que se busca al decretar una zona de catástrofe es disponer de los medios de ayuda para la recuperación de territorios mediante acciones de coordinación y colaboración hacia los damnificados. En este punto es importante destacar que la ley N°16.282 entrega la definición legal de damnificado, y para resguardar su situación es que dictan las normas establecidas en dicha ley. En el caso del estado de catástrofe, es a través de la restricción y suspensión de derechos que se espera volver a una condición de orden.

Pese a ser anterior a la creación de la ONEMI y su reglamento, la ley N°16.282 atribuye las competencias delegadas en la autoridad civil, que puede ser el ministro del Interior o los intendentes (Peralta & Contreras, 2018). El apoyo de las Fuerzas Armadas se encuentra también contemplado, bajo previa la planificación de los ministros de Interior y de Defensa, y una vez ocurrido el evento, de la autoridad delegada para la gestión de la emergencia.

Si bien ambos cuerpos legales apuntan a gatillantes similares, hay diferencias profundas respecto al alcance que se tiene de la catástrofe y de la excepción. La ley N°16.282 establece una visión territorial de la catástrofe que busca limitar las trabas de gestión sin caer en la ilegalidad, pero teniendo como fin último reducir el daño de los damnificados y la recuperación de los territorios desde una gestión civil que se coordina entre diferentes tipos de agentes. Surgen en esta ley como elementos no sólo las normas que facilitan la gestión, sino que también la planificación y el tiempo necesario para una recuperación efectiva. En el caso del estado de catástrofe, si bien también define un área de interés geográfica, en su alcance desaparece la dimensión espacial dado que lo busca es el restablecimiento del orden que ha generado el desastre o la situación de calamidad, y que las instituciones del estado puedan funcionar en conformidad, pero a través de la limitación de los derechos, por lo tanto es una excepción con fines restrictivos, actuando como un elemento de reterritorialización al concentrar el poder en quien el presidente designe como jefe de zona y le transfiera competencias que son propias de él.

Los ensamblajes lo que buscan es crear espacialidades, clamando un territorio (Baker & McGuirk, 2017), por lo tanto, la aplicación del estado de catástrofe cuyo alcance es restrictivo no estaría cumpliendo con dicha condición, pese a la definición de un área de acción. En el caso de la zona de catástrofe la desterritorialización que se genera no es sólo por la delimitación de un lugar, sino por los elementos -en este caso normativos- que generan proximidades a través de las coordinaciones y relaciones que se generan en su despliegue.

No obstante, en ambos casos se evidencia la materialidad que genera el discurso a través de la ley en un continuo semiótico (Feely, 2020), que de forma práctica muestra las fuerzas que lo conforman, y en donde es posible identificar donde termina lo material y donde comienza lo discursivo. La materialidad del espacio que se define como zona o estado de catástrofe pierde su sustancia cuando se devela el verdadero fin y alcance de su definición lo que eleva la pregunta respecto a lo que realmente se dice cuando se está diciendo.

5.5. Conclusiones del capítulo

Desde la década de los ’60 los efectos de los desastres de origen natural se han tomado la agenda internacional sobre la necesidad de asistir a los países afectados a afrontar las consecuencias de los desastres, apoyo principalmente económico. En poco menos de una década, el foco fue corriéndose hacia las fases de preparación y mitigación, con un enfoque preventivo sobre el reactivo. En este enfoque, la cooperación técnica aparece como la metodología mediante la cual los países deben asistir a los países más afectados. Sin embargo, no se establecen los mecanismos necesarios para que esta cooperación a través de la transferencia tecnológica y científica sea realmente adoptada por los países que la reciben de manera que las decisiones que tomen sobre estas bases tenga la suficiente responsabilidad epistémica (Reider, 2016).

Desde estas recomendaciones es que se construyen sets de leyes, normas, decretos, entre otros que conforman dispositivos como redes de relaciones entre los diferentes elementos, tanto en prácticas como discursos, que estabilizan o desestabilizan el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastre. La planificación que intenta fijar los elementos, actores y relaciones desde el rol material del ensamblaje, se desestabiliza cuando en las prácticas se desorientan del elemento discursivo en el rol expresivo del ensamblaje.

Uno de los hallazgos transversales es el fuerte centralismo y centralización en el diseño institucional chileno para la gestión del riesgo de desastres, que se condice con la forma de administración político administrativa (Sandoval, 2017; Sandoval et al., 2021; Sandoval & Voss, 2016, 2018). Pese a que la documentación oficial insta a modelos descentralizados e interescalares dependiendo de la magnitud del evento, lo cierto es que existe una relación que a mayor impacto, mayor es la presencia de los niveles centrales, lo cual no es negativo en sí mismo. Lo crítico es que su presencia suponga la anulación del resto de las escalas y los actores que debiesen ser partícipes de la gestión del riesgo. Esto lleva a concluir que la gestión del riesgo de desastres en Chile, en particular en la fase de respuesta, se trata de un ejercicio de reterritorialización, que queda demostrado en que el espacio relacional se va reduciendo, así como la capacidad de agencia del resto de los actores, lo que redunda en ensamblajes

constreñidos, pivoteados por la fuerza de un nivel central, conforme a la idea de reterritorialización.

Deleuze & Guattari (1987), diferencian y observan que la reterritorialización no se trata de un retorno al territorio, sino que corresponde a aquellas relaciones diferenciales internas. Lo anterior guarda bastante relación con lo expuesto por Raffestin (2012), quien señala que en estos procesos de reterritorialización se genera un reordenamiento de los espacios, precisamente de aquellos que han quedado fuera de las lógicas económicas. En este sentido, un territorio post desastre es un espacio abierto a la especulación y al cambio, por cuanto gran parte de lo existente puede ser reorganizado bajo lógicas dominantes, más aún cuando están se encuentran concentradas (Sandoval et al., 2020).

La carencia de liderazgo de las instituciones que hacen frente a la gestión del riesgo de desastres, si permite afirmar que a nivel de escalas lo que estaría dominando serían procesos de scale-jumping, donde se imponen ciertas tareas en determinados actores y escalas, por sobre el cross-scale, que corresponde a diferentes capas o layers de organización del poder (Cash et al., 2006), y que sería una forma de gestión acorde por lo impulsado en los diferentes marcos de acción, y que la misma normativa y documentación chilena han afiliado, pero que han estado lejos de ponerlo en práctica, desde las mismas decisiones del nivel central como una clara demostración de concentración y centralización del poder. En términos de gobernanza, esto se contradice con lo estipulado por Tierney (2012), quien identifica que en la fase de respuesta post desastre prevalecen nuevas disposiciones institucionales que emergen precisamente por su rol de respuesta, sin que necesariamente participen dentro del ciclo de gestión del riesgo de desastres.

Como correlato en el territorio, la concepción del espacio sólo desde su configuración administrativa lleva al riesgo de asumir al territorio como un espacio isomorfo que impide distinguir las particularidades existentes en él. Esto es todo lo contrario a un espacio topológico (Allen & Cochrane, 2010), en donde su cualidad relacional es lo que le permite reorganizarse como productos de las luchas de poder, que adquieren la forma de flujos, personas, información, etc., los cuales crean un mosaico que les permite su co-existencia. La nula alusión al territorio como un lugar georreferenciado le resta valor a cualquier proceso de planificación, dado que se queda en el plano de la ensoñación y una imposibilidad de llevarlo a la práctica, por cuanto lo descrito no se condice con lo que se encuentra en el territorio. Esto queda manifiesto cuando se analizan los documentos post evento, en donde la emergencia del concepto de territorio permite ver lo situado de la práctica de la fase respuesta.

Asimismo, la ausencia de actores con capacidades y agencias definidas afecta cualquier ejercicio de gobernanza, más aún cuando el modelo se coopta por la excepción de figuras que debiesen tener un rol ante determinadas situaciones como el jefe de zona. Sin actores y sin agencias se hace poco posible que se desarrolle una gobernanza del riesgo de desastre y un modelo tan concentrado

sólo presiona a un organismo que no necesariamente cuenta con las estructura para hacerse caso de las consecuencias de un evento de desastre.

Sin poder establecer si se trata de una causa o una consecuencia, lo claro es que la falta de un espacio situado lleva a que en el ejercicio de la gestión del riesgo de desastres los arreglos y coordinaciones que se hayan establecido previamente son imposibles concretar por cuanto han sido diseñados sobre un territorio que se articula desde su división político-administrativa. Si a esto se suma que los actores que deben hacerse cargo quedan despojados de sus competencias producto de los procesos de reterritorialización, y se les limita su capacidad de agencia se generan desbalances en los ensamblajes, en donde la distribución del poder queda juego, que incide en la generación de un excedente de poder que retorna hacia el nivel central, en un contexto político en donde la concentración del poder no se había alcanzado de manera legítima.

Capítulo 6_El terremoto de San Antonio de 1985

Uno de los cambios más importantes del proceso de regionalización de la CONARA fue la creación de la región Metropolitana de Santiago compuesta por la anterior provincia de Santiago, pero excluyendo al departamento de San Antonio. La creación de la región obedece a una función de control dentro de la zona central, mientras que la adhesión del departamento de San Antonio a la región de Valparaíso apunta a apalancar la generación de un polo de desarrollo a nivel interregional a través de la concentración de inversiones (Arenas, 2009).

El componente de escala alcanza una nueva connotación tras el énfasis que adquiere el proceso de regionalización a partir de 1974 donde el desarrollo nacional es la suma de las partes del desarrollo regional, lo cual se vio apalancado con la instalación de un nuevo modelo económico de apertura hacia los mercados exteriores, barriendo con el anterior modelo de sustitución de importaciones, y creando un nuevo sector terciario que se desplegó principalmente desde Santiago. En términos políticos, más que administrativos, la regionalización impuso un modelo vertical de distribución del poder en donde las regiones quedan encabezadas por el Intendente quien es nombrado directamente por el presidente, y un equipo regional conformado por los Secretarios Regionales Ministeriales que son nombrados bajo el mismo esquema. La liberalización total de los ejercicios de desarrollo territorial quedó manifestada con el DS N°420 de 1979 que suprimió las medidas de Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960 y el DL N°3.516 de 1980 que habilitó la subdivisión de predios rurales a media hectárea, permitiendo la extensión del área metropolitana de la región.

En este escenario es que el terremoto de San Antonio de 1985 cobra especial relevancia no sólo por su magnitud como evento, sino como lo plantea Guggenheim (2014) se torna en un desastre al conformarse como un evento rupturista que afecta la sociedad humana, y en este sentido, se convierte también en uno de los eventos sociales y políticos más importantes, al impactar a la zona que concentra el poder y las actividades económicas del país. Es en este espacio en donde el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastre se sitúa como práctica que envuelve a una serie de elementos como lo son los daños, estrategias, coordinaciones, criticas, financiamiento, además de los actores y sus agencias.

El siguiente capítulo relata cómo se entrelazan estos elementos, actores y agencias ampliando o tensando el ensamblaje. Para ello se utiliza un modelo analítico basado principalmente en análisis de redes que permite la visualización y ponderación de los actores y de sus agencias para cada escala espacial, las cuales actúan como estratos que se entrelazan o bien se repelen. El arco temporal son los primeros 90 días ocurrido el evento, fijando este periodo como la escala temporal de la respuesta. La narración se construye a partir de las notas de prensa del período señalado y que se complementa con el relato de testigos y actores que vivenciaron el desastre, pero que desde su sitio no quedaron capturados en la prensa nacional.

6.1. Las primeras preocupaciones

El primer lunes hábil de marzo de 1985 debía coincidir con el regreso a las actividades laborales y educacionales, situación que se vio truncada la tarde anterior a raíz del terremoto. Varios alcanzaron a arribar a Santiago desde distintos sectores motivo de las vacaciones, aprovechando hasta el último día. Aunque hubo algunos que sospechaban que algo se podía venir, pues desde hacía un tiempo la actividad sísmica se había vuelto recurrente.

> *"… empezó a haber signos de terremoto o de temblores muchos días antes. Nosotros habíamos ido a un paseo por la empresa acá a Cartagena -me parece que era acá- y en la noche en el bus en el que íbamos, el bus se movía mucho y yo pensaba que era que la gente se subía y se bajaba al bus y no poh', era porque como todavía no amanecía estábamos todos adentro del bus, hasta que amaneciera y bajarnos y organizarnos en la playa y era eso, se movía mucho, o sea había mucho temblor antes del terremoto y eso fue le digo como dos semanas o 15 días antes del terremoto, para el ´85". Dirigente sindical*

No obstante, los planes para ese día lunes se vieron alterados. El presidente que se encontraba junto a su gabinete en la región de Magallanes regresó de inmediato a Santiago en cuanto supo del terremoto como primera gestión, convirtiéndose en la tónica de los siguientes días, un marcado acento de gestión que se revela en el mandato de hacer sin trabarse en burocracias o números, viniendo las ordenes directamente desde Augusto Pinochet. En un contexto de dictadura no resulta extraño que las decisiones vinieran desde el nivel central y de manera vertical, pero aun así la institucionalidad quedó desarmada desde el primer momento. Así como Pinochet regresó a Santiago para hacerse directamente cargo de los efectos del desastre, instruyó a su ministro del Interior de dirigirse a la región de Valparaíso.

Si bien estas fueron las dos regiones mayormente afectadas, lo cierto es que el epicentro se calculó dentro de la región de Valparaíso, pero el comando para la toma de decisiones se posicionó en Santiago como un recordatorio de su condición espacial de centro de poder y por sobre una zona afectada por la catástrofe. La RMS en términos espaciales adquiere una sobre representación de espacio de poder por sobre territorio afectado, al menos desde el nivel central que retorna a éste con el fin de gestionar las consecuencias del terremoto por encima de la posibilidad de entenderlo como un espacio trastocado y que requiere de una atención especial.

En las primeras horas y los primeros días la atención se concentró en la estimación de los daños y perdidas. Las cifras entregadas el día después del terremoto fueron bastante vagas pues hubo daños al sistema de comunicaciones, el cual también falló a nivel central, estimándose que los efectos del terremoto abarcaban entre las regiones de Copiapó y La Araucanía,

concentrándose en el derrumbe de viviendas. Recién el día 16 de marzo, a casi dos semanas del evento se entregaron las cifras oficiales que reportaron 146 personas fallecidas, 492 mil damnificados y más de 57 mil viviendas destruidas. De ellas, 272 mil damnificados y 26 mil viviendas correspondían a la región Metropolitana.

El epicentro del terremoto coincidió con el núcleo logístico del país al afectar el funcionamiento de los puertos de San Antonio y de Valparaíso, cuyo daño ascendió a 12 mil millones de pesos[20], a lo que se sumó al derrumbe de varios puentes que afectaron la conectividad. El sector productivo agrícola también sufrió importantes consecuencias cercanas a los 28 millones de dólares[21].

En el sector educacional, parte importante de la infraestructura escolar sufrió daños, llegando en pérdidas a los 9 mil millones de pesos, y aquellos establecimientos que no sufrieron daños fueron utilizados como albergues (244 escuelas). El nivel de daños orientó a que el financiamiento para la reconstrucción y la reparación viniese desde fondos internacionales, como la UNESCO y la OEA[22]. Una situación similar se dio en el sector salud, en donde el financiamiento para la reposición provino de una reorientación de préstamos del BID, los cuales inicialmente estaban considerados para la construcción de hospitales, pero debieron redestinarse hacia la reconstrucción y rehabilitación de aquellos dañados.

El rol que jugó Hernán Büchi como ministro de Hacienda fue clave para optar al financiamiento internacional. Su poder de agencia lo llevó a viajar dentro de la primera semana ocurrido el sismo hacia Estados Unidos, con el objetivo de sostener reuniones personales con los personeros del BID y del Banco Mundial, de manera de aumentar la cantidad de empréstitos para afrontar las consecuencias del terremoto. Esta gestión fue incluso anterior a la decisión de utilizar recursos propios, como la utilización del 2% constitucional.

La libertad que tuvo Büchi para gestionar por sí mismo los créditos con el BID y el Banco Mundial pese a lo estrecho del espacio de toma de decisiones, incluso para ministros políticos como las carteras de Interior y Secretaría General de la Presidencia (Ricardo García y Francisco Javier Cuadra, respectivamente), da cuenta de la desvinculación del sector político con el sector económico, en donde la instauración de un modelo neoliberal corrió por un carril propio, y haciendo caso a sus mismos mandamientos, dejó al Estado militarizado fuera de los procesos de toma de decisiones respecto a los temas económicos. Si bien hubo una redistribución de recursos internos, las recomendaciones vinieron desde otros actores que también adherían al modelo neoliberal al ser parte de los denominados Chicago Boys, desde la academia y el sector productivo, como

[20] "Abierto puente sobre el Mapocho", *El Mercurio,* 22 de marzo de 1985

[21] "Pérdidas en agricultura superan US$ 28 millones", *El Mercurio*, 15 de marzo de 1985

[22] "Serán reubicados los alumnos de las escuelas albergues", *El Mercurio,* 16 marzo de 1985

Pedro Lizana y Ernesto Fontaine, quienes manifestaron públicamente su opinión respecto a la necesidad de la construcción de la línea 3 del metro de Santiago, decisión que finalmente postergó su inauguración hasta el año 2019. Este último señaló que "a raíz del terremoto se hace más patente la necesidad de hacer un estudio a fondo de la rentabilidad económica y social de construir la línea 3 del metro…, no cabe ninguna duda que reconstruir los puertos, puentes, casas es más necesario que hacer la línea 3, hay una pérdida de capital importante que hay que reponer y seguramente va a ser necesario dar líneas de crédito especiales a la gente que quedó sin casa"[23].

Respecto a la vivienda, fue uno de los sectores en donde se visibilizaron de manera más evidentes los daños. Durante la primera jornada fueron los alcaldes quienes hicieron una estimación de daños, en donde las viviendas de adobe fueron las más expuestas. Durante su primer recorrido el alcalde de la comuna de Santiago, Carlos Bombal, determinó que una de las zonas más dañadas dentro de su comuna correspondía al sector poniente, dada la antigüedad de las viviendas construidas, incluido el palacio consistorial de la comuna. Un importante patrimonio oculto se perdió en aquellas casas, pues las últimas familias acomodadas de dicha de zona terminaron de emigrar producto del sismo.

> *"- Pero había gente muy culta aquí. La gente tenía piano, cosas preciosas. Unas…, oh, Dios mío. No quedó ni una parada, ninguna. Y ahí murió un vecino de nosotros…, era un viejito que tenía piano y una historia…, era muy culto, era muy bueno, y él fue el único fallecido que hubo en el terremoto aquí.*
>
> *- ¿Y se fue mucha gente después?*
>
> *- Si, porque quedaron sin casa y yo no sé qué pasaría después, el gobierno seguramente les habrá pagado una plata, pero todos se fueron, no quedó nadie aquí, los demás eran los que tenían casas mejores no más. Así que ahí quedamos" Vecina Barrio Yungay*

Los daños que sufrieron las viviendas de adobe se interpretaron como una consecuencia lógica producto de la materialidad y la intensidad del sismo. Donde no hubo una interpretación tan positiva fue respecto a las viviendas SERVIU que resultaron con daños, en comunas como Macul y Pudahuel. Parte de estas viviendas también correspondieron a viviendas de la ex CORVI. En dichos casos se determinó tempranamente que las reparaciones serían con cargo al SERVIU, pero con letra chica. Si bien durante las reparaciones no se cobrarían los dividendos correspondientes, una vez cumplido el tiempo destinado para las reparaciones si éstas no se encontraban finalizadas, el subsidio entregado para la reparación sería considerado como un crédito que se añadía al finalizar el pago de la vivienda.

[23] "Reconstruir es más importante", *El Mercurio*, 8 de marzo de 1985

Pero esta solución no dejó a todos satisfechos y en un recorrido por Renca a un mes del terremoto, las quejas de los vecinos llevaron a Augusto Pinochet a hacer uso de manera inmediata de mil departamentos a los vecinos afectados para su ocupación de manera transitoria mientras se encontraba una situación definitiva a las más de 3 mil viviendas damnificadas en dicha comuna[24], dejando en claro que la toma de decisiones respondía a criterios en este caso personales, por sobre los técnicos, disponiendo de medios tan importantes y de tanta envergadura como los son conjuntos habitacionales completos. Sin embargo, su utilización con fines de apaciguamiento se aleja de cualquier medida planificada, duradera y estable para resolver la verdadera situación de los damnificados.

Las fallas que originaron los daños se deben principalmente de acuerdo con Lawner (2011) con los cambios que debilitaron la regulación municipal, principalmente la eliminación de las instancias de fiscalización, en donde el mismo promotor inmobiliario debía ser garante de la dicha responsabilidad, a través de revisores privados. Mientras se levantaban recriminaciones en busca de los responsables de los daños, otra batalla se inició en el mismo frente.

Ante la falta de profesionales para supervisiones técnicas, las universidades dispusieron de sus alumnos para desarrollar estas tareas quienes tenían como misión determinar cuáles viviendas podían ser reparadas. No obstante, para los alcaldes comenzó una contra cruzada con el objeto de demoler lo antes posible cualquier vivienda o edificio que demostrase signos de debilidad. El mismo gerente del Colegio de Arquitectos, Fernando Merino, señalaba que "somos totalmente enemigos de lo que está pasando, porque se apoderó de la gente una especie de sicosis de la picota, un deseo de destruir todo lo que está dañado"[25].

> *"... porque en esos primeros momentos después del terremoto se produce un fenómeno psicológico muy especial que afecta a autoridades, habitantes, a todos, la gente quiere que desaparezcan los escombros, quieren que desaparezca la imagen del daño porque no la soportan digamos, entonces de allí es que se toman decisiones apresuradas de repente demoler cosas que no tenían que demoler, porque no estaban tan dañadas o eran perfectamente salvables." Profesor de la escuela de arquitectura UC.*

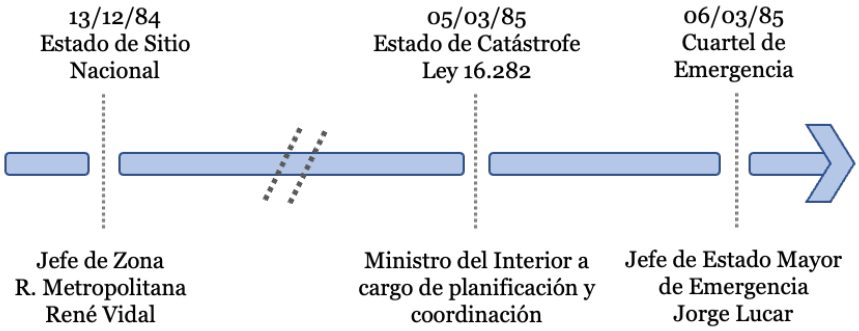
[24] "S.E. dispuso entrega de mil departamentos para damnificados", *La Tercera*, 3 de abril de 1985

[25] "Arquitectos: fallas hay que estudiarlas más detenidamente", *La Tercera*, 11 de marzo de 1985

6.2. La gestión de los efectos del terremoto: calcule usted

El lunes 4 de marzo de 1985 no hubo mucha información sobre los efectos del terremoto, y cada alcalde hacía un catastro preliminar de los daños sin que estos datos fueran sistematizados. Al día siguiente, Augusto Pinochet firmó el decreto que declaraba zona de catástrofe las regiones de Valparaíso, Metropolitana y de O'Higgins, haciendo referencia en sus vistos a la ley N°16.282 de sismos y catástrofes. El artículo segundo del decreto señala que será el ministro del Interior el encargado de la planificación y coordinación de acuerdo con las atribuciones de la ley N°16.282. Pese a que el decreto reconoce a tres regiones como las afectadas, no se nombró a un jefe de zona como lo establecía el Plan de Emergencia de 1977.

Ilustración 23: Secuencias de estados de sitio y catástrofe



Fuente: Elaboración propia, 2022

Esta gestión de orden 'civil' y apegada a la ley dentro de un régimen militar duró poco. El día 6 de marzo el mismo ministro del Interior, Ricardo García, declaraba que el gobierno había decidido construir un organismo asesor denominado Cuartel General de Emergencia para hacer frente a la situación derivada del terremoto, el cual dispondría de toda la estructura del ministerio del Interior, a cargo del general Jorge Lucar, en calidad de jefe de estado mayor de emergencia[26]. Algunas medidas restrictivas, como el decretamiento de toque de queda se justificó con "objeto de resguardar el orden, brindar protección a los servicios de utilidad pública, garantizar la seguridad ciudadana impidiendo hechos vandálicos, saqueos y otros actos delictivos que se cometan en perjuicio de los damnificados"[27], fue posible dado que el país se encontraba en estado de emergencia por motivos de peligro interno para la seguridad nacional desde el día 13 de diciembre de 1984[28]. A raíz de este decreto, el Jefe de Zona de Estado

[26] "Gobierno crea 'Cuartel General de Emergencia´", *El Mercurio*, 7 de marzo de 1985

[27] "Toque de queda en Santiago" *El Mercurio*, 5 de marzo de 1985

[28] Decreto 1487 del Ministerio del Interior, 13 de diciembre de 1984.

de Emergencia designado para la RMS era René Vidal Basaure. La secuencia de estados de sitio y de emergencia, además de la creación del Cuartel General de Emergencia y sus respectivos mandos se observa en la Ilustración 23. De esta manera, además del Intendente y los alcaldes, en la RMS existían 3 niveles paralelos de acción frente a los efectos del terremoto, dos de ellos instalados de facto.

> *"Bueno en el estado de excepción había toque de queda, acuérdese poh', había toque de queda y nosotros salíamos una hora antes [del trabajo] para poder llegar a la casa antes del toque de queda poh'..., pero obviamente había mucho, mucho miedo, mucho... no sé, le da mucho miedo volver a la noche a la casa, porque había milicos por todos lados poh' y los carabineros." Dirigente sindical*

Como el mismo director de la ONEMI, Víctor López expresó, lo que se vivía en Chile era una emergencia dentro de la emergencia: "ONEMI es un organismo permanente, dependiente directamente del ministerio del Interior y es el ministro del Interior el responsable de todo que pasa en el frente interno del país. Él coordina, en su calidad de premier por la responsabilidad asignada ese mismo día 3 [de marzo], el hace proposiciones al presidente -que es él que manda en todo- asesorado por los ministros de Vivienda, Economía, Salud, Obras Públicas, Agricultura, Defensa, que lo asesoran sobre las materias de orden público propias del estado de emergencia que a la vez estamos viviendo. Una emergencia dentro de la emergencia"[29].

La frase de López enfatiza la concentración del poder 'es él que manda en todo', y también da cuenta de cómo el rol de la ONEMI se diluyó dentro del esquema de toma de decisiones. Sus principales funciones fueron la distribución de la ayuda interna e internacional hacia las zonas con mayores daños, pero las decisiones e incluso las acciones para lidiar con la emergencia, como la gestión de albergues y la posterior construcción de mediaguas, fue tomado desde un rol absolutamente político. Y no fue precisamente la emergencia dentro de la emergencia lo que justificó esta forma de gestión, fue la forma de acción de un régimen basado en la excepción a la norma, quien actuó conforme sus principios, haciendo caso omiso a sus propios procesos de planificación, como el Plan de Emergencia de 1977.

Durante los primeros días, el foco estuvo puesto en la estimación de daños y en el restablecimiento de servicios básicos. Por sectores, en infraestructura lo esencial fue recuperar la capacidad de los puertos de San Antonio y Valparaíso, y una vez funcionando, priorizar la exportación de fruta[30]. En términos educacionales, pese al impacto en la infraestructura escolar se determinó que

[29] "Una emergencia en la emergencia", *El Mercurio*, 10 de marzo de 1985

[30] "Terremoto causó pérdidas sobre los US$500 millones", *El Mercurio*, 8 de marzo de 1985

el año escolar no se reduciría, tomando como medidas la realización de clases los sábados y recortar una semana de las vacaciones de invierno[31].

En salud, la gestión fue un poco más compleja, dada la capacidad hospitalaria perdida y la espera a financiamiento de parte de entidades internacionales. A un nivel económico local, la mayor preocupación fue la especulación en los precios de elementos para la construcción que perjudicó los procesos de reconstrucción. No obstante, el gobierno fue siempre reacio a la idea de congelar precios como medida para frenar la especulación, prefiriendo incluso como alternativa la aplicación del artículo 24 transitorio de la constitución, como afirmó el mismo Cuadra[32], el cual confiere facultades extraordinarias el Presidente de la República además de las consagradas en el artículo 39. Este tipo de decisiones demuestra que el gobierno fiel a su estilo de tomar acciones respecto a los temas económicos prefería utilizar herramientas que favoreciesen el entorno privado, custodiando sus intereses.

Las consecuencias de un terremoto son terreno llano para la generación de un empresarialismo urbano en un dueto público privado que presenta como objetivo el desarrollo económico, pero que se construye desde un entorno especulativo, y por ende, responde a objetivos de orden políticos y económicos, convirtiéndose los territorios sólo en una plataforma para conseguirlo (Harvey, 2007). Para McFarlane (2012), el urbanismo especulativo implica la a suspensión de los derechos humanos y civiles básicos, pero la forma de hacerlo es a través de una red confusa de acciones formales e informales, legales y no, que alteran las formas urbanas. En este espacio especulativo también existe un interés privado que lo moviliza, pero que es una forma más velada que la asociación público-privada que ha sido la forma legítima de instalación de un modo neoliberal en los temas de gestión y gobernanza urbana.

La instalación de una lógica neoliberal también quedó de manifiesto en el tema del financiamiento de las consecuencias del terremoto. Se privilegió la lógica crediticia como principal estrategia de financiamiento, siendo el BID y el Banco Mundial las principales agencias a las cuales se recurrió, pese a las consecuencias de la crisis financiera de 1981 que incluyó dentro de sus causas el sobre endeudamiento público externo.

Si bien hubo un reordenamiento del presupuesto fiscal haciendo alusión al 2% constitucional, lo cierto es que, a nivel interno, la reconstrucción y la reposición de viviendas también se optó por entregar préstamos y créditos a las personas damnificadas, situación similar a lo que ocurrió con las pequeñas industrias. Pese a que desde algunos sectores se levantó la necesidad de aumentar los impuestos para acrecentar la recaudación con fines de reconstrucción, el gobierno se negó a dicha alternativa, acogiendo sólo el aumentar la tasa de

[31] "Acortan vacaciones de invierno", *El Mercurio*, 30 de marzo de 1985

[32] "Subsecretario de Economía anunció severas medidas contra la especulación", *El Mercurio*, 7 de marzo de 1985

impuestos a productos ya grabados y considerados de lujo[33]. Este tipo de decisiones devela que la voluntad del gobierno fue no tocar los intereses privados, por el contrario, privilegiar su acción a través de mecanismos de financiamiento desde la banca privada en donde son las personas desde su individualidad son quienes terminan asumiendo los costos de la catástrofe.

Los subsidios de reconstrucción siguieron un método similar. No se crearon nuevos mecanismos para la asignación de viviendas a las personas damnificadas, salvo los ya existentes. Lo que sí fue llamativo dentro de la lógica neoliberal del gobierno fue hacer uso del stock de viviendas que ya estaban construidas y que pertenecían a los bancos intervenidos por el gobierno en 1983, y que significó la toma de control de dos de los principales bancos del país (Brock, 1989). Con esta medida se pudo acceder a vivienda que ya estaba construida, aligerando la presión sobre el proceso de reconstrucción, el cual ya se encontraba sobrecalentado por la falta y lentitud en la construcción de mediaguas como viviendas transitorias. Se requirieron de medidas extraordinarias como el compromiso con la Corporación de la Madera (CORMA) para proveer la madera necesaria para la construcción, así como con la Compañía de Acero del Pacífico para el tema de techumbres[34]. También se tuvieron que hacer ajustes en los programas de empleo, de manera que toda la capacidad de trabajadores del PEM y el POJH estuviese exclusivamente destinada a las labores de reconstrucción[35].

Respecto a las controversias, éstas fueron poco visibles, situación que puede suponerse por el control del régimen que gobernaba el país. De hecho, Ignacio González, presidente del colegio de periodistas, acusó que se estaban poniendo trabas en ciertos lugares y temas a la gestión periodística[36]. Pese a la influencia que ejercían, los gremios con el pasar de los días también levantaron sus críticas, por ejemplo, en la figura del presidente de la Cámara Nacional de Gobierno, Juan Carlos Délano, quien señaló que los fondos de ayuda para la reactivación económica se habían concentrado en la industria y en la agricultura, pero que el pequeño comercio había sido dejado de lado.

Pero desde el mismo gobierno, también se levantaron controversias respecto de aquellos que saboteaban la gestión de la emergencia del gobierno. El alcalde de Santiago, Carlos Bombal, afirmó que en sus recorridos pudo ver como ciertos grupos incitaban a los damnificados que no hiciesen uso de los albergues y continuaran en las calles a modo de protesta[37]. El gobierno también se quejó de

[33] "Balance de daños en bienes de capital", *El Mercurio*, 14 de marzo de 1985

[34] "Con 40 mil viviendas se ayudará a damnificados del sismo", *La Tercera*, 18 de marzo de 1985

[35] "PEM y POHJ se dedicarán a la reconstrucción", *La Tercera*, 7 de marzo de 1985

[36] "Profesionales universitarios: piden amplio estudio de efectos del terremoto", *El Mercurio*, 14 de marzo de 1985

[37] "Demolerán 1500 propiedades en Santiago", *La Tercera*, 7 de marzo de 1985

la indolencia de ciertos grupos que apuraban por gestiones más concretas. Ante estas demandas, el gobierno comenzó a acuñar la idea que aquellos que demandaban soluciones más rápidas no se daban cuenta o no entendían la magnitud del terremoto que había sucedido, una falta de empatía. Fue el mismo Pinochet quien asumió la lentitud de la respuesta ante la solicitud de viviendas definitivas, cuando al ser consultado al respecto respondió: "estamos luchando para lograr 23 mil mediaguas en lo que nos demoraremos 22 días. Calcule usted lo que nos demoraríamos en tener una casa"[38]

6.3. Las escalas de la respuesta o una respuesta sin peldaños

En el ensamblaje de la gobernanza de la respuesta durante el terremoto de marzo de 1985, la articulación de los actores presentes -o ausentes- en ella, fue encabezada por el ministro del Interior, teniendo como brazo armado al Cuartel General de Emergencia por sobre la ONEMI como organismo coordinador, en un país en estado de sitio en donde cada región estaba al mando del jefe de zona del estado de emergencia. El Cuartel General de Emergencia y el estado de sitio emergen como nuevos elementos del ensamblaje que tensionan la orgánica previamente diseñada para dar respuesta al evento, que en un comienzo intentó seguir la institucionalidad diseñada para tales fines, pero que fue concentrándose conforme avanzaban los primeros días.

Es importante precisar y separar que lo que realmente se centralizó dentro del esquema de gobernanza que se estableció fue el espacio de la toma de decisiones. Esta tendencia hacia la concentración del poder y la toma de decisiones en la gestión de riesgo se asocia al concepto de habitus de las instituciones de Bourdieu, en donde la exclusión de otras instancias de participación y de decisión permite a las instituciones mantener su sentido objetivado, de mantenerse desde la legitimidad que les otorga su permanencia como tales. El habitus también hace referencia a la posición que ocupan los actores en este espacio social de exclusión, se identifica el poder a través del gobierno, la república y el presidente a través de los actores sectoriales, pero íntimamente ligados a los ministerios de Interior y de Hacienda, en una tríada de poder, seguridad y presupuesto que asegura lo que Ong (2006b) define como poder soberano, a través de la red de entidades regulatorias que producen efectos de orden social.

El rol del intendente de la RMS en los primeros 90 días tras el evento de terremoto estuvo más ligado al nivel central que a una coordinación con los

[38] "S.E. ordenó acelerar remoción de escombros y ayuda a damnificados", *La Tercera*, 26 de marzo de 1985

alcaldes de la RMS. Esta figura del intendente, más cercana al nivel central que al resto de las autoridades comunales da cuenta de lo poco cohesionado que a esa fecha estaba el concepto metropolitano, pese a que en la última década el crecimiento en términos poblacionales había bordeado el millón de habitantes, lo que significaba una tasa de crecimiento del 15% (Rodríguez, 1993). Los dichos del intendente replicaban los del poder central respecto a lo contenido que tenían la situación, pese a las controversias que se deslizaban. "La situación en las zonas afectadas por el sismo está completamente controlada y los alcaldes tienen todo estudiado en sus respectivas comunas…, la unión de todas las comunas permite que la región Metropolitana esté tranquila"[39]. Lo que se tiene entonces en la fase de respuesta es una jerarquía espacial (Brenner, 2001), con un Estado contenedor con una capacidad concentrada de incidir en la sociedad que contiene. Se habla de Estado, porque en la escala regional las autoridades de este nivel son designadas directamente por el presidente.

Por otro lado, la agencia del alcalde de la comuna de Santiago, Carlos Bombal, fue mucho más extensa y transversal. Coincidente con el resto de los agentes y escalas, su primera preocupación fue la estimación de los daños, los cuales en la comuna de Santiago se concentraron principalmente en la zona poniente.

> *"allá donde se le cayeron las casas no quedó nada bueno [apunta hacia el norte, hacía calle San Pablo]. La gente después como podía sacaba entre los escombros las cosas que les quedaban, y también para allá se cayeron algunas casas [apunta hacia el este, hacia calle Esperanza], también eran de adobe, y de abobe con segundos pisos". Vecina Barrio Yungay*

Pese al nivel de daños, que afectaron incluso al palacio consistorial, Bombal fue de los pocos alcaldes que no cayó en la fiebre demoledora, entendiendo el carácter patrimonial de varias edificaciones de la comuna. Pero quizás la mayor particularidad de Bombal fue emplazar tempranamente la articulación de diferentes actores para la ayuda a los damnificados. Levantó la campaña "Un Techo para Santiago" en donde convocó a comercios, servicios e industria para que apoyaran la iniciativa. La asociación con otros actores tuvo como mayor expresión la creación de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CORDESAN). "La municipalidad comparte ampliamente la necesidad de planificar las ciudades como asimismo, la urgente necesidad de revisar el rol que cabe al estado y al sector privado en la planificación y el crecimiento de la ciudad"[40]. Tomando como referencia el anuncio de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la CORDESAN fue quizás la única iniciativa que se planteó el proceso de reconstrucción como una oportunidad de planificación. Además, propone e instala un sistema de gobernanza en donde los actores privados

[39] "En las zonas afectadas por el terremoto todo está bajo control", *La Tercera*, 22 de marzo de 1985

[40] "Completo programa para el desarrollo de Santiago", *El Mercurio*, 18 de mayo de 1985

juegan un rol importante y logra insertarlos de manera directa dentro del diseño de toma de decisiones, como un esquema temprano de alianza público-privada. En esta fase temprana, lo que se ve es más bien un cambio en la relación Estado y la sociedad civil en su amplitud, más que una transferencia de responsabilidades hacia el sector privado (Stoker, 1998).

El rol que desarrollaron los privados se evidenció principalmente a través del accionar de los gremios. Una de las controversias más prematuras fue la que se instaló entre el colegio de arquitectos y el colegio de ingenieros respecto a los daños estructurales. En ambos casos hubo una defensa férrea sobre el actuar de sus colegiados, ante las críticas que se levantaron del proceso constructivo argumentando que no fue decisión de ellos suprimir la inspección técnica municipal. En el caso de los arquitectos, su principal lucha fue evitar las demoliciones apresuradas en infraestructuras que podrían ser rescatadas. En el caso de los ingenieros, el cálculo y el colapso de las estructuras, en donde justificaron que el daño había afectado a un porcentaje muy menor del stock de edificios, como lo recalcó Germán Molina, presidente de la Cámara Chilena de la Construcción: "creemos que la actividad profesional y las normas del 39 modificadas el 71 han tenido un buen resultado. Dentro de los miles de edificios que se construyen uno que falle está dentro de lo razonable. Sin embargo, hay que ver de todos modos por qué falló"[41]. Dentro del ensamblaje, los gremios como agentes tuvieron como estrategia el aferrarse a elementos técnico-científicos, en el entendido de que el conocimiento, -y las asimetrías en su acceso y distribución- forman parte del ensamblaje (McFarlane, 2011b), siendo que en eventos de desastres lo que prima sobre el conocimiento técnico es estabilidad operativa de los sistemas que sustentan la vida (Tironi, 2014, p. 117).

Por otro lado, los actores locales no apuntaron en contra de los gremios de arquitectos o ingenieros en sus demandas para la reparación o reposición de viviendas, sino que indicaron directamente al SERVIU sus quejas sobre los problemas de construcción. Con el correr de los días, las críticas se ampliaron hacia sus municipios a quienes se les acusó de no compartir la información respecto a los informes de daños levantados. Es importante hacer notar que el nivel local tuvo una escasa visibilidad dentro de la prensa de la época, siendo no reconocido como un actor. Pero desde la voz de dirigentes tanto vecinales como sindicales es posible apreciar en ellos un poder de agencia bastante rápido y articulado, en donde asumieron responsabilidades que competían a otros sectores, como por ejemplo, el organizar las cuadrillas del POJH para la reparación de viviendas.

> *"Nosotros efectivamente teníamos gente del POJH aquí, mucha gente del POJH también que se querían ir para la casa, porque querían estar en sus casas y no aquí, pero ahí los hicimos trabajar con un trato especial de pagarles algo o que la gente les diera*

[41] "Las constructoras no son precisamente las destructoras", *La Tercera*, 23 de marzo de 1985

> *propina por hacer la pega. Entonces, votamos las chimeneas, las balanceamos y las tirábamos al suelo, para el jardín… Se rompiera la reja…Les hacíamos firmar un papel primero al dueño de casa. El tema era que yo empecé a dudar: a los maestros del POJH yo no podía haberlos ocupado para eso, porque ellos no tenían seguro, no tenían ninguna cosa. Si hubiera habido un accidente alguno de los maestros, me hubiese metido en tremendo lío", Presidente junta de vecinos Villa Macul*

Este tipo de acciones, Duda y otros (2020), lo reconocen como un tipo de respuesta informal que desplaza a la acción del gobierno, pese a no tener una formación o capacidades para la reducción del riesgo de desastres, pero desde este enfoque informal es capaz a través de la improvisación o readaptación de generar redes para suministrar la ayuda necesaria, además de otras tareas más domésticas como limpieza de escombros, y de contención como primera asistencia médica y asistencial.

La escala internacional se manifestó principalmente a través de la ayuda internacional recibida desde diferentes países, gestionada por el ministerio de Relaciones Exteriores y distribuida a través de ONEMI. El único país que tuvo un mayor protagonismo fue Estados Unidos a través de su embajador James Theberge, quien visitó diversos lugares afectados o aquellos en donde se distribuiría la ayuda proporcionada por su país. En el tema de financiamiento, los bancos internacionales jugaron un papel gravitante para la disponibilidad de recursos que estarían disponibles principalmente para la reconstrucción. Luego del viaje de Büchi a Estados Unidos, el BID envío una misión especial a Chile, liderada por David Atkinson, para verificar en terreno los daños. Pese a que inicialmente la ayuda del banco sería la reorientación de los créditos ya contraídos, el organismo igualmente dispuso nuevas líneas de financiamiento para infraestructura física, especialmente hospitales.

Lo que se evidencia es una concepción absolutamente administrativa de la gestión del riesgo, en particular en la fase de respuesta, pese que a lo necesario que se vuelve en esta etapa contar con la capacidad dúctil de la escala como lo declara Peck (2002), dado que los eventos de desastres no se ajustan a una lógica administrativa y sus impactos sobrepasan comunas, provincias e inclusos regiones, por lo tanto, su tratamiento no puede entenderse desde límites segmentados desde una concepción política. Este enfoque de la respuesta ciertamente impacta en la gestión y coordinación que debe existir entre quienes deben liderar la fase de respuesta, desde un espectro amplio, y no desde una metodología de embudo. Se reafirma entonces que no existe un espacio social de la respuesta, y por consiguiente, sin territorios no pueden haber agenciamientos (Deleuze & Guattari, 1987). Además de la ausencia de escalas, se observa la omisión de lo local o comunitario como concepto, reforzando el argumento de una centralidad en la administración del poder.

6.4. Las agencias tras el terremoto

La capacidad de agencia tras el terremoto tomó diferentes formas. La principal de ellas fue la gestión directa para ir en ayuda de los damnificados, pero para cumplir con este fin fue necesario desplegar otro tipo de acciones como coordinaciones, negociaciones, exigencias, acciones legales, así como también instalar un discurso que la situación era reversible, pero que con el tiempo fue relajando su exigencia y dando a entender que ciertas capacidades fueron copadas, y que el tiempo de respuesta y de recuperación sería más largo que lo estimado en un comienzo. De hecho, la celeridad de los primeros días quedo demostrada en las declaraciones de Francisco Javier Cuadra, quien a sólo cuatro días después del terremoto anunció el comienzo de la fase de reconstrucción. "Estamos hoy en la primera fase del plan de reconstrucción que se refiere a resolver aquellos asuntos de la emergencia en los cuales no ha habido necesidad de hacer uso de recursos extraordinarios"[42]. Con esta declaración, el ministro daba a entender que la fase de respuesta sólo duró 96 horas, a pesar de que en la misma declaración señaló no tener claro a cuánto ascendía el monto del 2% constitucional para afrontar la fase siguiente. Esta premura fue ratificada por el ministro del Interior, Ricardo García, quien el día 17 de marzo reafirmó que se había superado la fase de emergencia y que el gobierno se enfocaría en la etapa de planificación de la gran reconstrucción[43].

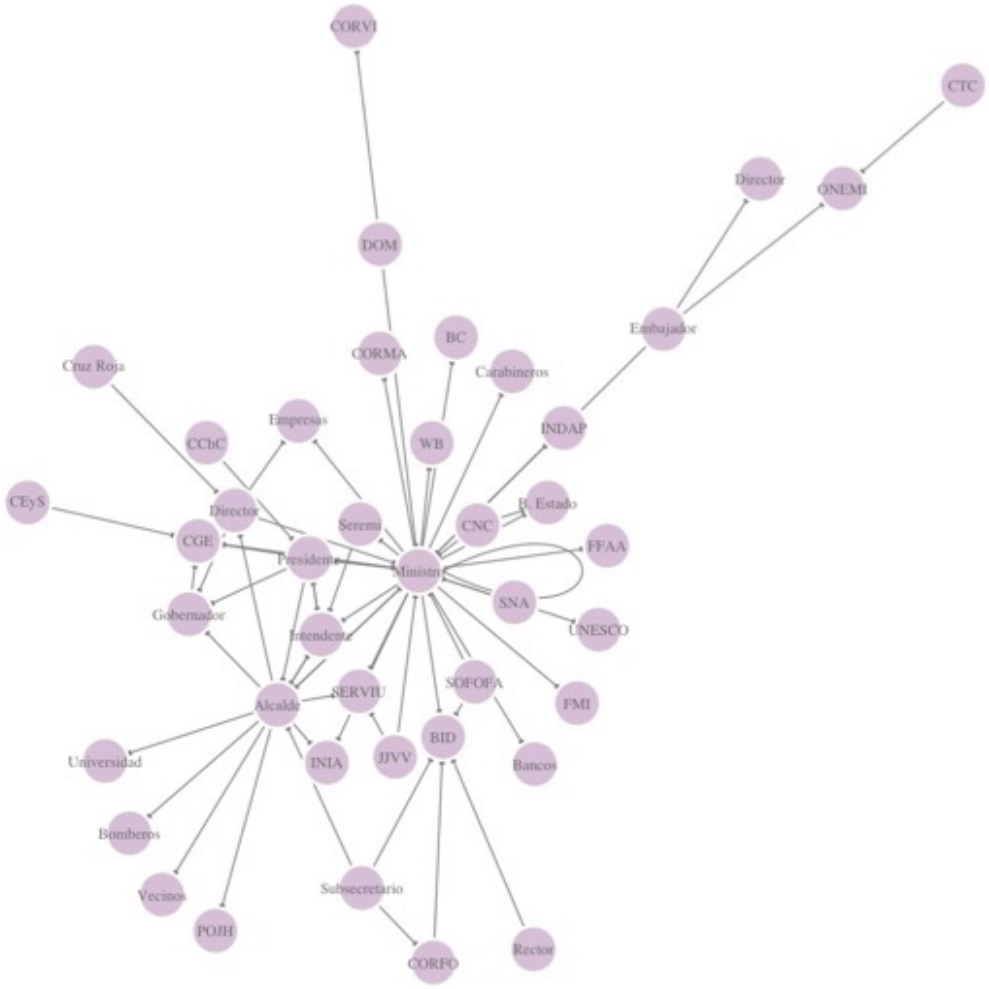
Las diferentes formas que tomó la fase de respuesta se ajustan a lo señalado por Briassoulis (2017a) que las respuestas son contextuales y contingentes, incluso si se implementasen ´buenas prácticas´ o las ´políticas adecuadas. Es el componente de contextualidad que enlaza a la fase de respuesta con el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres, desdibujando sus bordes. En el caso filipino, Jovita y otros (2018a) identifican las fallas de fase de respuesta en sus diferentes escalas, en donde la escala regional se ve afectada por la ausencia de un liderazgo claro entre los actores que representan a este nivel, lo que incidió en la transferencia de información. A escala local se ve un aumento de la burocracia que se ve amplificada por el alto número de ONG´s que operan luego de un evento de desastres. En este caso se puede ver que pese a los esfuerzos por definir una gobernanza donde se identifiquen actores y roles, e incluso se amplíe hacia organizaciones no gubernamentales, una gobernanza del riesgo de desastres diseñada solo en términos organizacionales no da garantías que la fase de respuesta sea lo suficientemente operativa y eficaz, lo que lleva a la necesidad de incluir y analizar una mayor cantidad de elementos y sus interrelaciones. En la Ilustración 24 se presentan a los actores identificados en la fase de respuesta del terremoto de San Antonio. También se muestra con quienes interactuaron a través del sentido de las flechas. A

[42] "Masiva vacunación antitífica para evitar epidemia por falta de agua potable", *La Tercera*, 7 de marzo de 1985

[43] "Superamos la fase de emergencia", *El Mercurio*, 18 de marzo de 1985

continuación, se analizará tanto por escala como por intensidad y número de interacciones este primer mapa de actores.

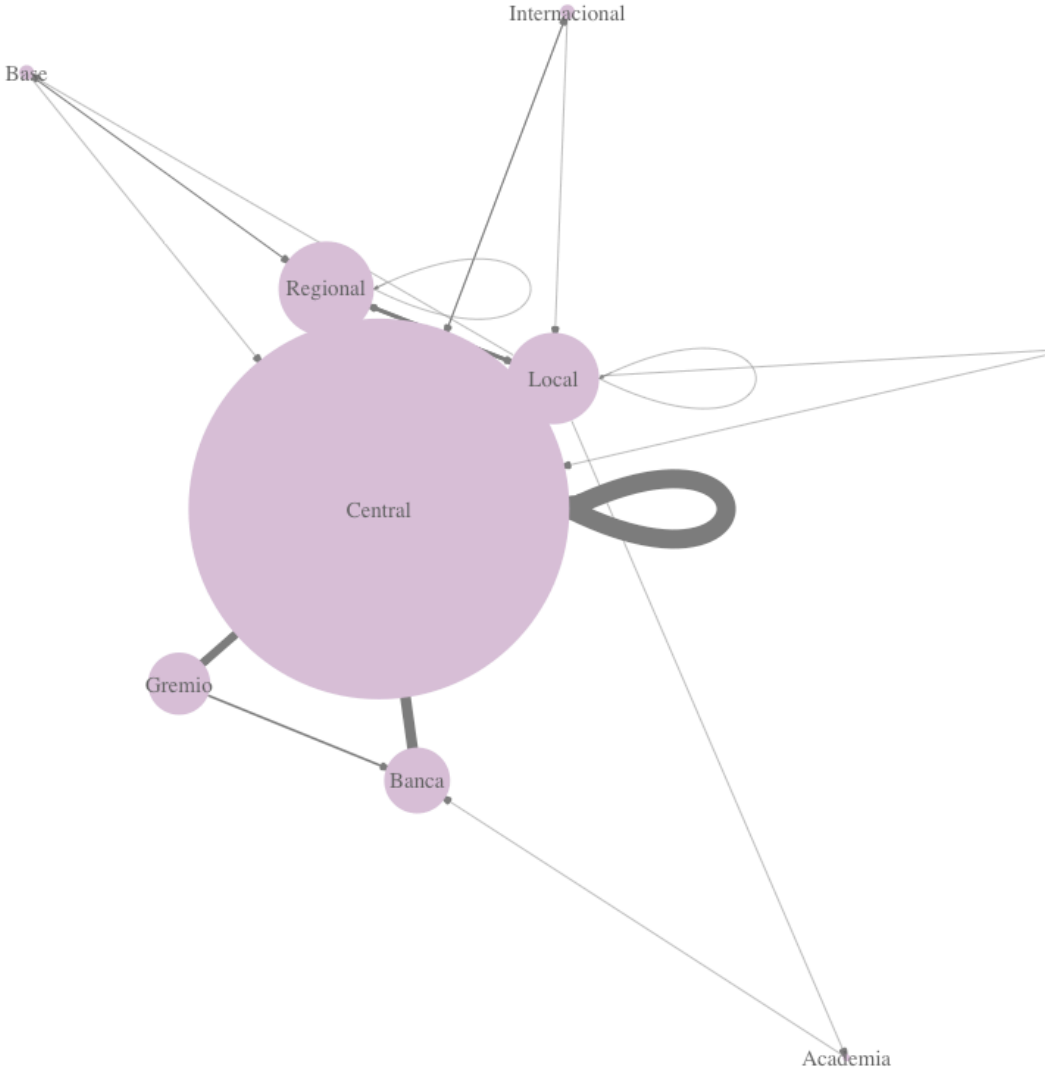
Ilustración 24: Red de interacciones entre actores del terremoto de 1985



Fuente: Elaboración propia, 2023

Pese a la determinación que la comunicación oficial por parte del gobierno en las materias relacionadas con los efectos del terremoto debía ser canalizada a través del ministro secretario general de la presidencia, Francisco Javier Cuadra, las apariciones y presencia de Pinochet fueron abundantes y seguidas, lo que minó aún más la capacidad de agencia del resto de los ministros del gabinete, pues además de apoderarse del discurso y desde ahí construir un relato respecto a la gestión del régimen militar, también los coartó en las decisiones propias de sus carteras, toda vez que Pinochet realizaba anuncios -particularmente en sus visitas en terreno- que aparecen como iniciativas de corte personal y no consensuadas con el resto de los actores, dado que aparecían como improvisadas al no tener noticias previas de la discusión de ellas.

Ilustración 25: Red ponderada por nivel de interacciones terremoto de 1985



Fuente: Elaboración propia, 2023

Una de las características de la gestión de la respuesta en el terremoto de 1985 es que cuando se habla del nivel central lo cierto es que se habla en particular de la figura de Pinochet, quien en términos políticos y administrativos había forzado cierto grado de legitimidad a través de la Constitución de 1980, pero que mantenía vicios de excepción al asumir el cargo de presidente sin abandonar la comandancia en jefe del ejército. Desde esta posición, tuvo el control necesario para establecer medidas que si bien se amparaban en el marco de lo constitucional, y de las facultades entregadas por éste, se asemejaron más a decisiones que emanaban desde una concentración del poder, como por ejemplo, la ampliación del estado de catástrofe a la provincia de Talca en una visita donde no sólo realizó este anuncio luego de la exposición de daños realizada por el intendente, sino que sumó otras medidas, como el

otorgamiento de créditos por parte del Banco Estado particularmente a los damnificados de las provincias de Curicó y Talca[44].

La Ilustración 25 muestra el mapa de actores durante la fase de respuesta del evento. En este caso, los actores han sido categorizados por la escala o grupo al cual pertenecen (central, local, gremios, ONG, entre otros). El tamaño de los puntos representa el número de veces que esta escala se hace presente en los medios durante la fase de respuesta, por lo que a mayor tamaño, mayor presencia en la prensa. El grosor de las líneas muestra el número de interacciones entre las diferentes escalas, por lo que líneas más gruesas significa que esas escalas interactuaron un mayor número de veces. Como se puede ver, muchos de estos vínculos se dan entre las mismas escalas, lo que indica que hubo un relacionamiento entre ellos mismos.

En línea con el protagonismo que tuvo el nivel central, la Ilustración 25 muestra que es el vértice más grande dentro del mapa de actores por escala, así como también en el número de relaciones consigo misma. Los miembros del gabinete son quienes acaparan las acciones que se identifican dentro del nivel central, pero la capacidad de agencia quedó reducida a cuestiones de carácter técnico, al menos en lo que se difundió para el resto de la ciudadanía y actores. Las alusiones hacían referencia al 'gobierno' como forma de organización de un nivel administrativo central fueron bastante escasas, y en general, determinadas por decisiones previas tomadas por Pinochet en un estilo de control propio del régimen militar, existiendo una disociación entre la instalación de un discurso civil y asociativo, versus un despliegue de poder basado en técnicas de fuerza y control[45].

Donde también se ven interacciones dentro de la misma escala son los niveles regional y local, y también entre ellos. Lo que si resulta muy llamativo, es que la escala regional y local tuvo una representación muy similar que los gremios y la banca. Incluso, el grado de interacción de estos dos últimos grupos fue mayor que la que lograron intendentes y alcaldes con el nivel central, revelando la cercanía de estos grupos de poder con el nivel central y reflejan cómo se fue instalando una lógica neoliberal en la fase de respuesta. En términos de gobernanza, ni los gremios ni la banca se identifican como actores claves en documentos y planes, vale decir, en el rol material del ensamblaje, pero a través de este mapa puede mostrarse como desplegaron su rol expresivo dentro del ensamblaje.

El mapa de actores sintetizado por nivel permite apreciar de mejor manera que a nivel de base y las organizaciones sociales, su poder de agencia no alcanzó a tener el eco mediático y periodístico que sí tuvieron por ejemplo los gremios. La academia también aparece con una escasa representación y con vínculos

[44] "Provincia de Talca declarada zona de catástrofe", *La Tercera*, 12 de marzo de 1985

[45] "Ministro Poduje anunció mano dura contra constructoras", *La Tercera,* 15 de marzo de 1985

bastante débiles, lo que demuestra que el conocimiento científico no participó activamente en la fase de respuesta, pese al énfasis otorgado por los marcos internacionales al aprovechamiento del conocimiento para abordar mejor estas tareas, siendo identificado como actor clave, pero que en este esquema de gobernanza su agencia se ve completamente diluida.

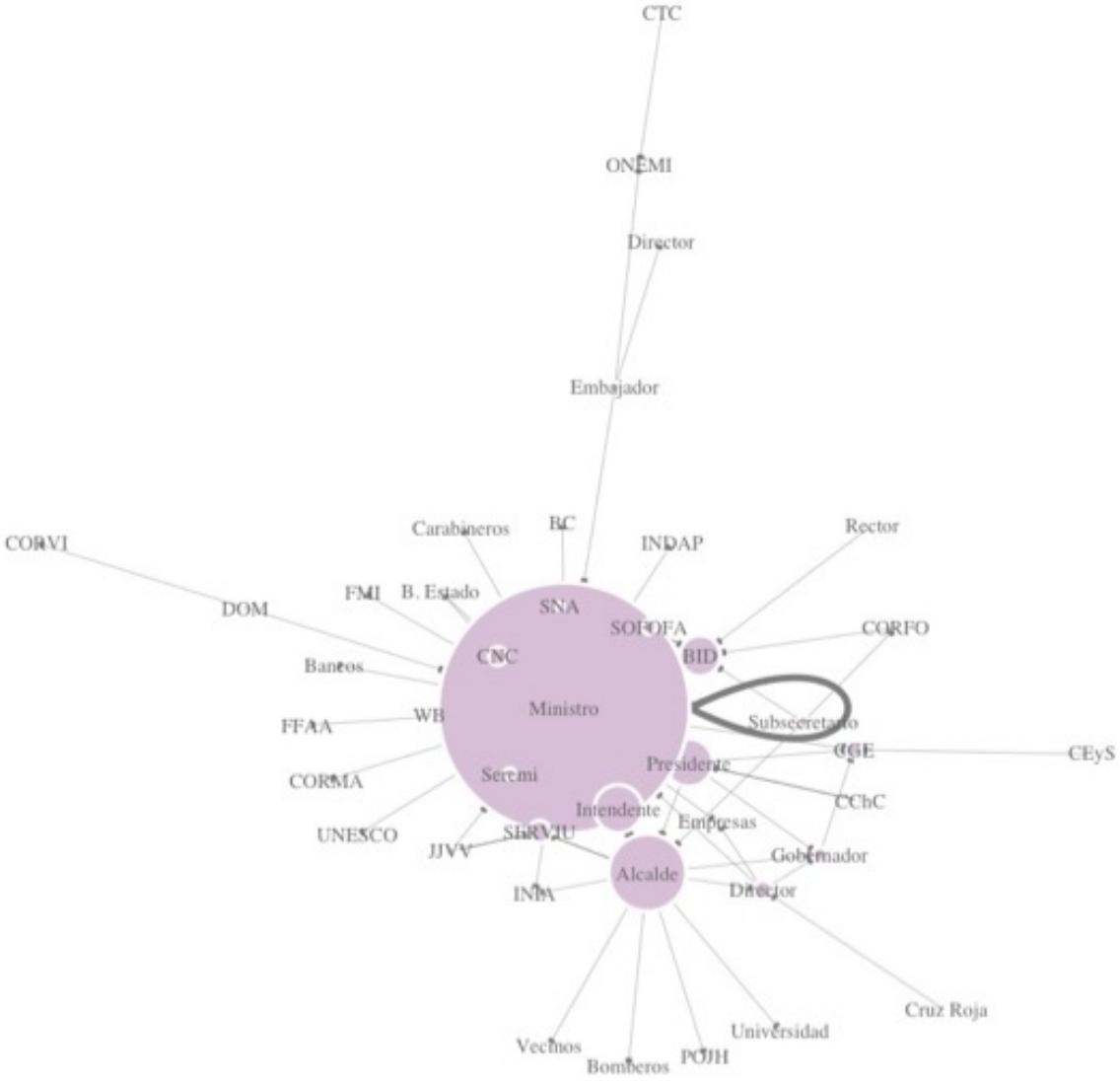
A continuación, en la Ilustración 26 se muestra el mapa ponderado de actores de la respuesta del terremoto de 1985, vale decir, que el tamaño de los puntos representa el número de veces que está presente el actor en esta etapa como una visualización del ejercicio de su agencia, en tanto que el grosor de las líneas grafica el número de interacciones entre los diferentes actores, así como el sentido de las flechas indica desde y hacia donde se dirige la interacción como una representación de los vínculos que se dieron entre los diferentes actores que participaron en la fase de respuesta.

Como se observa en la Ilustración 26, los ministros son uno de los actores que presenta un mayor número de interacciones con el resto de los agentes, y lo que llama la atención es que varias de estas interacciones se generan entre los mismos ministros. Destaca acá la agencia del ministro Secretario General de la Presidencia, Francisco Javier Cuadra, por sobre el ministro del Interior, quien por esquema del Plan Nacional de Emergencia debiese haber tenido un mayor protagonismo como ministerio del cual dependía ONEMI. El rol de Cuadra se centró principalmente en la vocería y en la coordinación en las instrucciones emanadas por Pinochet para el resto del gabinete.

Las acciones del ministro del Interior, Ricardo García, tuvieron como foco reforzar las medidas que emanaban desde presidencia, con el Cuartel General de Emergencia, y en cierta medida la coordinación con los intendentes. Pero como se observa del mapa de actores e interacciones, no hay ninguna relación directa con la ONEMI.

Del mismo mapa ponderado (Ilustración 26) se observa lo aislado que se encuentra ONEMI como actor dentro del despliegue de la gobernanza, en donde no se ven vinculaciones ni con el ministerio del Interior, u otras reparticiones del nivel central, o de las escalas regionales o locales, como debiese darse de cumplirse las instrucciones del Plan Nacional de Emergencia de 1977. Las agencias capturadas por la ONEMI corresponden a labores bastante operativas, como la organización de la cooperación internacional que se refleja en la interacción con embajadores, así como de telecomunicaciones con la CTC. La posición y tamaño de la ONEMI en el mapa demuestra que esta institución fue completamente olvidada durante la fase de respuesta del terremoto de 195. De hecho, el Cuartel General de Emergencia se encuentra más cercano al poder central, mostrando interacciones directas incluso con el Presidente, y otras escalas como la regional.

Ilustración 26: Red de interacciones ponderada por actor terremoto de 1985



Fuente: Elaboración propia, 2023

Las interacciones que se ven con los diferentes bancos, tanto nacional como internacionales, demuestra el gran poder de agencia que desplegó el ministro de Hacienda. Como se revisó anteriormente, Hernán Büchi fue quizás el único ministro que gozó de ciertos grafos de libertad para diseñar el plan de financiamiento que hiciera frente a la reconstrucción, apalancándose principalmente del endeudamiento para estos fines y mostrando una cercanía y llegada efectiva con la banca internacional.

En la escala regional, la figura del intendente tomó acciones directas principalmente en temas de coordinación, por ejemplo, en el diagnóstico y evaluación de daños a través del despliegue de profesionales provistos por las universidades, siendo la instancia definitiva para concretar demoliciones[46], en

[46] "Más de 2.200 viviendas quedaron inhabitables en Villa Portales", *La Tercera*, 8 de marzo de 1985

donde se visualiza la tarea de puente con el ministerio de Vivienda para el catastro de viviendas a reparar o reponer. También actuó como articulador con la escala local en reuniones y visitas en terreno para conocer las realidades locales, pero también para gestionar la distribución de ayuda, y el refinanciamiento necesario para las tareas de reconstrucción[47]. En este sentido, se cumple la función del rol de intendente como vaso comunicante y soporte entre el nivel central y el nivel local, pero se debe ser preciso en identificar que esta comunicación sólo se ejercía unidireccionalmente. Es decir, la voz y demandas de los alcaldes no encontró el eco en la figura del intendente para llegar al nivel central del presidente y ministros.

En esta situación particular se da un proceso de desterritorialización de acuerdo con Brenner (2004), quien lo plantea como una estrategia compensatoria para saltarse escalas con el objeto de eludir jerarquías escalares, en este caso, minando de poder al nivel local al eludir sus demandas a través de los canales institucionales establecidos para hacerlas llegar. Este proceso de desterritorialización pone en relieve la diferencia entre escala y nivel que identifica Blackburn (2014), en donde la escala son un conjunto de niveles jerárquicos donde se distribuye el poder, mientras que los niveles son los peldaños de estas escalas y sus actores dentro de la gobernanza del riesgo, siendo en este caso una distribución desigual de poder entre el nivel central y local.

El resto de los actores de la escala regional se encuentra bastante disminuida. Los gobernadores no tienen un rol destacado dentro de la gestión de la respuesta. En el caso de los SEREMI (secretarios regionales ministeriales), se vuelven a dar señales de centralismo, pues solamente muestran un trabajo directo con sus ministerios respectivos y no con el intendente, a excepción del SERVIU, que es requerido desde el ministro, los alcaldes y las juntas de vecinos.

A nivel local, la gestión de los alcaldes estuvo centrada en un primer momento en la cuantificación de los daños y en la posibilidad de dar albergue a las familias damnificadas. Los municipios con mayores problemas como Macul y Ñuñoa en las villas Quilín, Santa Carolina y Olímpica tuvieron que lidiar además con el tema de las demoliciones.

> *"… de Quilín hacia Joaquín Rodríguez no le pasó nada; esos edificios tienen una característica especial porque esos fueron construidos por esos… cómo es que se llaman… son los famosos edificios rusos, que se armaban por bloque. A esos no les pasó nada, los otros que fueron construidos posteriormente de Quilín hacia Marathon sí tuvieron algunas afectaciones". Presidente junta de vecinos Villa Santa Carolina*

[47] "Reasignarán presupuestos municipales", *El Mercurio*, 2 de abril de 1985

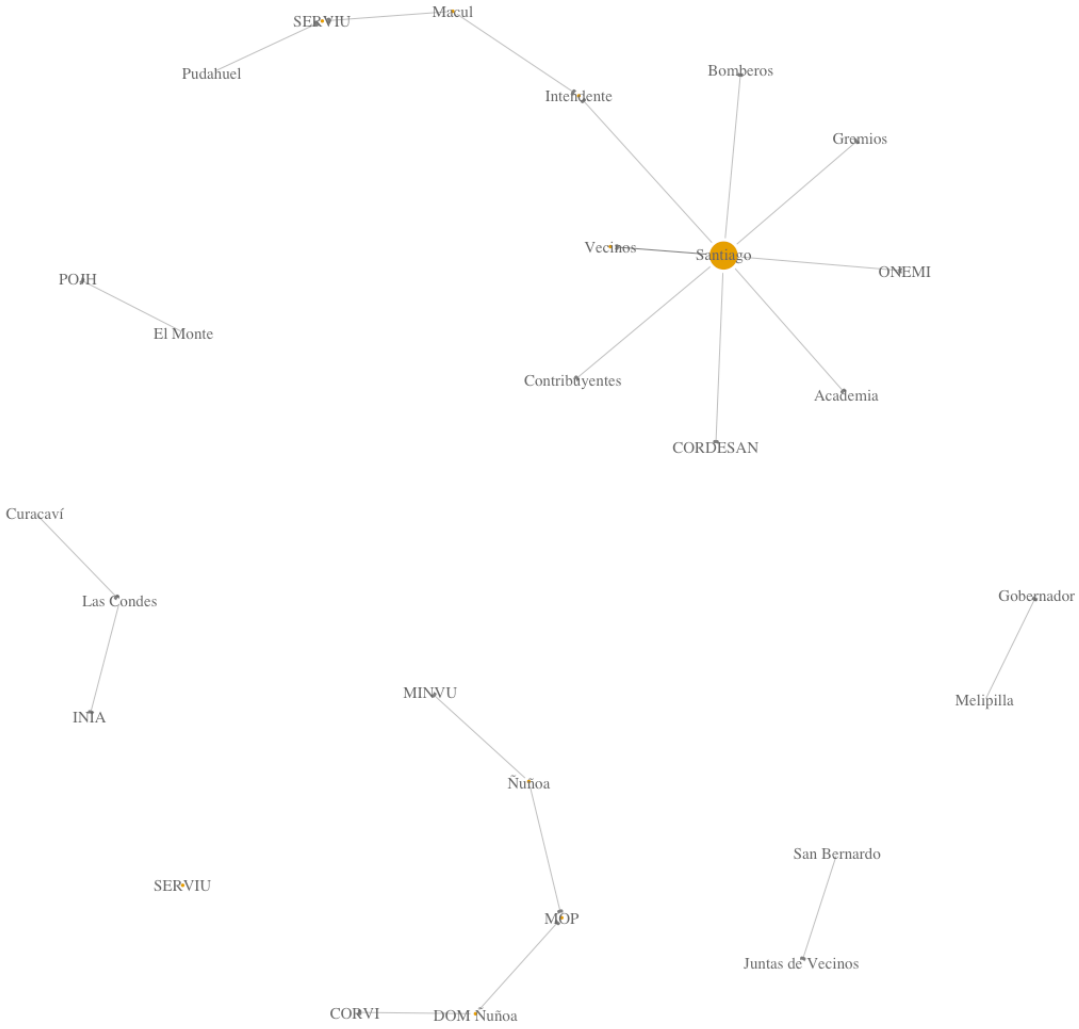
Un segundo momento estuvo dado por la presencia y acopio de escombros, y un tercer momento por la lentitud en los procesos de entrega o construcción de mediaguas, en donde los alcaldes destinaron parte importante de sus recursos, antes que comenzaran las lluvias invernales[48]. Resulta llamativo que en los primeros días se entregara cobertura a los alcaldes de las comunas con mayor nivel de afectación, correspondientes a las del poniente de la RMS, como Melipilla, El Monte o Alhué, en donde la condición de ruralidad afectó la materialidad del adobe, así como actividades productivas agrícolas de subsistencia. El régimen de tenencia de los predios significó que muchos damnificados no fueran a albergues y optasen por la reubicación con familiares, por lo que la instalación de albergues perdió visibilidad, pero aún constituían un problema de vivienda[49], que dejó de ser preocupación con el paso de las semanas.

Donde sí se concentró la prensa fue en la figura del alcalde de Santiago, Carlos Bombal, quien no sólo movilizó recursos propios, sino que instó la participación de privados en la iniciativa de "un techo para Santiago". En esta ilustración se muestra con mayor detalle cómo se relacionaron los alcaldes de la RMS con el resto de los actores. Como se desprende de la imagen, el volumen de los puntos es bastante menor que en las imágenes anteriores, lo que recalca el poco protagonismo que se le dio en la cobertura de prensa.

[48] "Nueva ayuda a municipios para superar emergencia", *El Mercurio*, 14 de mayo de 1985

[49] "A reparar el puente carretero", *El Mercurio*, 18 de marzo de 1985

Ilustración 27: Red de actores a escala local



Fuente: Elaboración propia, 2023

La figura del alcalde de Santiago, es uno de las pocas que adquiere un poco más de atención, por ejemplo, reclamó en diversas ocasiones ayuda a los vecinos no afectados, como al resto de las comunas en misma condición. Incluso, solicitó directamente al gobierno la destinación de mayores recursos para hacer frente a la emergencia, así como también el refinanciamiento de los municipios para ir en ayuda de aquellos territorios más afectados. En esta tarea tomo un rol de liderazgo dentro de los alcaldes de la región, compitiendo en funciones con el intendente, que en materias de financiamiento retuvo su agenciamiento en reiterar el discurso y cifras desde el nivel central.

El gobierno paralelamente fue bastante hábil en ir instalando la idea de la propia ayuda y determinación, una especie de concepto de resiliencia anticipado. Desde los primeros días, el mismo Pinochet señalaba que la principal ayuda es la de uno mismo, discurso al que luego se sumaron ministros, el intendente y varios alcaldes. Pero fueron estos últimos hacia quienes la comunidad y hasta la misma autoridad presidencial volcaron la responsabilidad

de una respuesta eficaz y oportuna: “el responsable de cada comuna para mí es el alcalde. Él es el hombre que evalúa, calcula, solicita, recibe y distribuye. En consecuencia, aquí voy a ver efectivamente la mano de los señores alcaldes"[50].

Para algunos alcaldes, esta tarea no fue fácil, como en las comunas de Ñuñoa y Macul, en donde hubo importantes daños a las viviendas, siendo los conjuntos más dañados las Villas Quilín, Olímpica, Macul, y Santa Carolina. Además del daño ocurrido, estas dos comunas fueron parte de la creación de nuevas comunas de la RMS del año 1981 (DFL 1-3260), en donde el territorio de Ñuñoa se desprendieron las comunas de Macul y Peñalolén. Pero no fue hasta julio de 1984 a través del DFL 1-18294 que se crearon los municipios de las respectivas comunas, por lo tanto, los funcionarios de la municipalidad de Macul se enfrentaron a las consecuencias de un terremoto a menos de un año de constituirse. La gestión de la alcaldesa designada, Lelia Moya, fue bastante criticada por los vecinos.

> *“Y la alcaldesa que había en ese momento era Lelia Moya, que recién asumía, que no entendía nada de nada..., además que yo ya sabía que estaba haciendo algunas movidas, que estaba arreglándose, se llevó unas cajas que le habían regalado a la playa, pero esas las habían donado para los damnificados y ellas se las llevó para la playa, para las hijas” Presidente de la junta de vecinos Villa Macul*

La gestión de Moya efectivamente terminó el año siguiente, cuando se aceptó su renuncia no voluntaria como recomendación de medida disciplinaria por parte de la Contraloría tras un sumario administrativo. Ante esta ausencia de liderazgo, los vecinos debieron hacer frente a la reparación de los daños.

En el caso de Ñuñoa, la magnitud de los daños sobrepasó la gestión municipal, donde el alcalde Luis Navarrete señalaba: “[los daños] no se arreglan con 20 millones de pesos, ni con el POJH, ni con cuadrillas municipales. Aquí tiene que entrar el sector infraestructura del gobierno, entiéndase ministerio de Vivienda y Obras Públicas”[51]. Para ambas comunas, el Intendente de la región Metropolitana tomó medidas, algunas bastante drásticas, como la demolición del block 72 de la Villa Olímpica, el cual había resultado parcialmente derrumbado. El intendente situó en la figura de las empresas constructoras la responsabilidad de los daños. “las empresas constructoras deberían venir ahora a ver lo que hicieron por un mínimo de responsabilidad"[52].

> *“la Villa Olímpica que es del ´62, un gran fracaso fueron los estanques superiores: se cayeron casi todos. Y entonces ya no se*

[50] “Emotivo llamado de S.E. a superar el estupor y enfrentar la adversidad, *La Tercera*, 7 de marzo de 1985

[51] “¡20 mil personas duermen en las calles de Ñuñoa!”, *La Tercera*, 6 de marzo de 1985

[52] “Empresas deben ver lo que construyeron”, *El Mercurio*, 10 de marzo de 1985

> *volvieron a hacer edificios con esos estanques que eran incluso elementos decorativos arriba… y, digamos, la Villa Olímpica es mucho más baja, no sé si me entiendes… Pero yo creo que en el 85, claro, hay como una nueva generación de edificios altos; se alcanza una nueva escala y se estructuran de otra manera como introduciendo factores de seguridad" –Profesor escuela de arquitectura UC.*

Los alcaldes son uno de los actores con mayor agencia y conexión en el despliegue de la gobernanza. Se relacionan con un amplio número de agentes y en diversas escalas territoriales. De hecho, sólo los gremios y los bancos son los únicos estamentos con los cuales no se relaciona. Asimismo, buscan su interacción desde el Presidente, ministros, subsecretarios, embajadores, intendente, y entre los alcaldes. Curiosamente, en el Plan Nacional de Emergencia de 1977 los alcaldes no aparecen como un actor identificado, y la única referencia a esta escala de trabajo dentro del documento es lo 'local'. Pese a que se encuentra invisibilizado como actor dentro del esquema de gobernanza diseñado, la gestión de la catástrofe en la fase de respuesta se encuentra fuertemente accionada por la agencia de los alcaldes. Sin hacer una evaluación de dicha gestión, lo cierto es que en la fase de respuesta, el rol de los alcaldes es crucial como interlocutor entre el resto de los agentes y el resto de las escalas. En términos nominales, este rol debiese haber correspondido al intendente.

Por su parte, los gremios quienes lograron instalar sus demandas y necesidades a nivel central de manera directa, tanto con el presidente como con los ministros de Economía y Hacienda, y en el caso de la Sociedad Nacional de Agricultura con el ministerio de Agricultura, quienes, una vez resuelto el tema de las exportaciones, se abocaron a las necesidades de pequeños agricultores y riego. En diversos gremios se dio una dinámica similar de identificar dos momentos en la relación con el nivel central. Un primer momento se caracteriza por un apoyo irrestricto a la gestión del gobierno y en recoger el llamado de la cooperación privada para conseguir los logros de la recuperación, por ejemplo, la Confederación de la Producción y del Comercio creó un fondo de solidaridad en donde los asociados de las diferentes ramas hicieran aportes en dinero y en materiales de construcción[53]. Pero con el paso del tiempo se fue abriendo una brecha entre los empresarios y el gobierno al visualizarse que la ayuda del gobierno hacia los sectores productivos no había sido completa o se estaba ralentizando.

En la relación directa con el nivel central las demandas de los gremios se plantearon de manera directa, y asimismo, encontraron un eco importante en los medios de comunicación. Pese al control del régimen militar, el malestar de los empresarios fue puesto en la prensa y es quizás una de las pocas controversias que se pesquisa dentro de la respuesta a los efectos del terremoto.

[53] "Fondo de Solidaridad Nacional", *La Tercera*, 9 de marzo de 1985

Del sentimiento de solidaridad se pasó a un segundo momento en donde se solicitaron explícitamente apoyos financieros para sus asociados, particularmente los más pequeños. La Cámara Nacional de Comercio enfocó su solicitud de recursos para los pequeños comerciantes, pues muchos de ellos desarrollaban su actividad en sus viviendas o contiguas a ellas, por lo que los daños de la vivienda afectaban la actividad comercial[54]. Del mismo modo, la Cámara Chilena de la Construcción hizo una solicitud similar para viviendas sociales y talleres artesanales[55]. Pese a que en un comienzo los propios gremios se situaron como colaboradores y donantes para la recuperación y reconstrucción, al momento de solicitar apoyo al gobierno lo hicieron con cargo a los fondos nacionales o bien, utilizar los mecanismos de negociación del gobierno, en vez de asumirlo con la banca privada. Es una forma temprana de ver la instalación del neoliberalismo en Chile, en donde la privatización del sector público contrasta con la desregulación que alienta el sector privado en donde se establecen marcos jurídico-políticos para las soluciones de mercado (Jessop, 2002).

Aquellos vecinos que se enfrentaron a una decisión de demolición por parte de los municipios se vieron sin respuesta intermedia mientras se desarrollaban los estudios[56], así como también demoró la determinación de congelar los dividendos mientras se desarrollaran las tareas de reparación de las viviendas con daños reparables.

> *" - Y ¿usted recuerda que alguien de la municipalidad haya llevado ayuda o haya llegado a preguntar cómo estaban?*
>
> *- No, no, no... que yo recuerde, quizás si la gente se acercaba puede que le hayan prestado ayuda, pero no, no creo, no era como prioridad de la municipalidad de andar viendo ese tipo de cosas, quizás a lo mejor en los consultorios, en las escuelas, pero para la gente común y corriente así no". Dirigente sindical*
>
> *"en los arreglos no tuvieron mucho tiempo, porque, además -como te digo- como son viviendas sociales dependen más que nada del MINVU entonces todo el proceso de indicaciones, revisión de las situaciones llevaron sus añitos, o sea, 1 o 2 años me refiero". Presidenta junta de vecinos Villa Santa Carolina*

En varios de los sectores donde se vivieron daños considerables, el relato de los testigos es coincidente en que no llegó ayuda de parte del gobierno o de los municipios, lo que obligó a una reparación o búsqueda de solución individual.

---

[54] "Solicitan créditos especiales para comerciantes damnificados", *El Mercurio*, 5 de abril de 1985

[55] "Créditos bonificados para construcción en zonas devastadas", *El Mercurio*, 27 de abril de 1985

[56] "Crítica situación de 168 familias", *El Mercurio*, 16 de marzo de 1985

En varios comunicados, el gobierno fue instalando la idea de responsabilidad propia, primero en identificar si las viviendas tenían daños considerables, luego en el resguardo de sus enseres[57]. Cuando se diseñaron las soluciones de vivienda, la gestión para acceder a las alternativas de créditos también fue a nivel individual. En este sentido, se observa una disgregación del tejido social pues varias familias fueron relocalizadas, y también un enfoque del problema de la vivienda desde la unidad de la casa, y no se propició un ejercicio de planificación que permitiera repensar el diseño de los conjuntos de vivienda dentro de la comuna y de la ciudad. En esa misma línea, pese a que el terremoto ocurrió en la costa, no se identificó como prioritario la realización de estudios de riesgo para la localización de las nuevas viviendas. En este punto, se demuestra lo que señala Donovan (2017) respecto a las topologías del conocimiento en contexto de desastres, en donde la ubicación del conocimiento se relaciona con las estructuras de poder y las representaciones geopolíticas. En el caso del terremoto de San Antonio de 1985 la evidencia basada fue completamente ignorada, pues los procesos de toma de decisiones se desarrollaron en espacios cerrados -tanto espacial como relacionalmente- y de manera vertical

6.5. Las excepciones que hacen norma

El régimen político y de control que se vivió durante el terremoto de 1985 era de una sumatoria de excepciones. Desde las constitucionales, en donde al estado de sitio que se había decretado en todo el país, se agregó el estado de emergencia entre las regiones de Valparaíso a Maule. Pero también se evidenciaron otras formas de excepción, siempre con la justificación de gestionar de mejor manera la emergencia, pero que en algunos casos pasaron por alto mecanismos previamente establecidos, pasando por territorios, roles, agencias, estrategias, entre otros.

En el desarrollo del campo teórico sobre la gestión del riesgo de desastres un primer momento vio a las catástrofes como un revelador de las fallas en el proceso de desarrollo y que elevaban cuestionamientos sobre las formas de gobierno y su nivel de responsabilidad (Pelling & Dill, 2010). Pero también ha surgido una corriente más crítica en donde más allá del cuestionamiento a la gestión de los efectos del desastres, ha puesto su atención en el aumento del enfoque de emergencia y de excepción en la gestión de la crisis, de forma tan recurrente que la palabra de excepción comienza a perder significado. En este cuestionamiento lo que se releva es la oportunidad que se ve en los desastres para desplegar medidas excepcionales amparadas en la emergencia, que en definitiva, se transforman en dispositivos de poder, nuevas formas de ejercer

[57] "Balance oficial: 145 muertos y 1.978 lesionados", *La Tercera*, 7 de marzo de 1985

soberanía (Guggenheim, 2014), e incluso de control territorial (Tironi & Kelly, 2020).

Desde el nivel central es desde donde más se evidencia la capacidad para desplegar excepciones. Es un hecho que se explica por la concentración del poder, que permite por una parte la adopción e implementación de medidas que no se condicen con lo reglamentado como elemento, pero que sí permiten reforzar las narrativas que se instalaron desde ese mismo nivel. Dentro de las medidas excepcionales que desarrolló el nivel central fue la constitución del Cuartel General de Emergencia. De acuerdo con la declaración de su creación, su objetivo era hacer frente a la situación derivada del terremoto, poniendo a su disposición la estructura del ministerio del Interior, pero poniendo en cago al general Jorge Lucar, como jefe del estado mayor de emergencia[58]. De ahí en adelante, fue el Cuartel quien lideró y concentró las labores de distribución de ayuda, recopilación de informes de los alcaldes y generación de estadísticas. En esta estructura, la ONEMI quedó relegado a un rol operativo a disposición del Cuartel General de Emergencia. A fines del abril, Pinochet anunció que finalizada la emergencia el Cuartel quedaría como una estructura permanente al interior de la SUBDERE para futuros eventos[59], pero tal medida no se concretó.

En el caso de la escala regional, la capacidad de establecer excepciones se fue diluyendo, por ejemplo, en la decisión de demolición de departamentos, como los de Villa Olímpica, poniendo su opinión por sobre los alcaldes. Y a medida que se desciende en la escala, la posibilidad de aplicar excepciones se va estrechando.

La facultad de desplegar excepciones en el caso del terremoto de 1985 parece estar relacionado con un cierto capital previo (Bourdieu, 1985). En el caso de los gremios, desde su cercanía económica con el poder administrativo y estatal pudieron desplegar sus demandas de manera directa con el presidente y sus ministros, obteniendo una respuesta positiva en la mayoría de los casos, e incluso, mayor tribuna en los medios que el propio gabinete. Desde esa plaza, fueron varios los dirigentes gremiales que incluso realizaron propuestas sobre cómo abordar financieramente la reconstrucción, como por ejemplo, desde el Colegio de Ingenieros.

En ese primero momento que se ha descrito en la relación del gobierno con los empresarios, las muestras de relacionamiento directo fueron recíprocas, y abrieron la puerta a un modelo de gestión de asociación público-privada. El ministro Cuadra se refería al rol de los empresarios con las siguientes palabras: “se trató en detalle la participación de la empresa privada en la reconstrucción a raíz de los daños ocasionados por el terremoto. La empresa privada tuvo un

[58] “Gobierno crea “Cuartel General de Emergencia”, *El Mercurio*, 7 de marzo de 1985

[59] “S.E. conoció balance final del terremoto”, *La Tercera*, 23 de abril de 1985

gesto unánime de reconocimiento de la labor de gobierno a todo nivel en lo referente al restablecimiento de las funciones ordinarias de los servicios públicos"[60]. Sin embargo, las declaraciones avanzaron a tonos más críticos en donde se cuestiona las decisiones a tomar por el gobierno: "es comprensible que la autoridad desee reunir recursos para enfrentar la emergencia, sin embargo, rendiría mayores resultados afianzar la fiscalización junto con reasignar el gasto fiscal"[61] señalaron desde la Cámara Nacional de Comercio. Las controversias emergen como posibilidades de desplegar excepciones, que tras la fachada de zanjarlas pueden llevar a tipos de acuerdos que vayan más allá de la controversia en sí misma.

Por ejemplo, la necesidad de vivienda llevó a decisiones que se ampararon en la controversia de dar soluciones a los damnificados contra reloj. Con este propósito formal lo que se hizo fue construir un mega campamento en la comuna de Renca con más de 1.600 mediaguas destinadas a damnificados de Renca, Quinta Normal y Santiago[62]. Este tipo de solución lo que consiguió fue concentrar en un único y alejado punto de la ciudad a un grupo importante de damnificados como una manera de encubrir el déficit de viviendas. Como lo describe Tironi (2014, p.117) los desastres tratan sobre "diferencias extremas: de intercambios asimétricos entre humanos y no humanos y la reelaboración del mundo por parte de entidades recalcitrantes", en este caso ante la oportunidad de generar la recuperación de barrios y el mejoramiento de la ciudad.

6.5.1. Las controversias desde los afectados

Como se señaló en el capítulo de la metodología, dentro de las fuentes de datos utilizados, las notas de prensa para el evento del terremoto de presentaban un sesgo importante debido que la libertad de prensa no se encontraba garantizada para el periodo, producto del régimen militar y las dos fuentes revisadas eran las que se encontraban aprobadas oficialmente para su circulación nacional. A este sesgo metodológico se agrega que ciertos grupos que fueron parte del ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres no tuvieron la cobertura adecuada producto que eran considerados oponentes al régimen. Para llegar al relato de estos actores, se realizaron entrevistas a representantes de estos grupos para conocer su relato de cómo se vivió la fase de respuesta tras el terremoto. No obstante, estos relatos no presentan la misma estructura ni lógica que las notas de prensa, por lo tanto, no era posible incorporarlas dentro de las matrices de síntesis, así como tampoco darles el mismo tratamiento para

[60] "Sector privado apoyará la renegociación de la deuda externa", *La Tercera*, 17 de abril de 1985

[61] "Más de US$80 millones en daños en el comercio", *El Mercurio*, 16 de marzo de 1985

[62] "Levantaran campamento con 1.600 casas de emergencia", *La Tercera*, 3 de abril de 1985

su análisis. Por ende, se han incluido dentro de la revisión y análisis del evento a través de cuñas seleccionadas, complementando los hallazgos.

Lo anterior no desconoce la riqueza de las entrevistas como fuentes de información, por lo que en esta sección se presentan extractos de las entrevistas realizadas, seleccionado aquellos pasajes que muestran a través de las controversias aquellos momentos que no fueron cubiertos por la prensa, pero que si generaron una presión sobre la fase de respuesta y que inciden principalmente en la desestabilización del ensamblaje.

Como se ha señalado en las secciones anteriores, la lenta respuesta a hacia los damnificados es un aspecto que se reitera dentro de los entrevistados, sólo en el tema de retiro de escombros

> "Sí en otras comunas ayudaron harto al tema de escombros y algunas demoliciones". Dirigenta sindical

> "Estábamos como muy limitados poh', para tener fondos teníamos que prácticamente hacer beneficios, rifas, cosas así y… no, que yo recuerde, no hubo mayor ayuda, a lo mejor entre nosotros sí, pero muy poca". Dirigenta sindical

Otro de los problemas que se repitió entre los entrevistados, fue el hecho que la poca ayuda que se ofreció sólo se enfocó en viviendas sociales, y muchas viviendas de clase media damnificadas tuvieron que buscar soluciones por sus propios medios.

> "- Cuatro días de que no se hacía nada, entonces nosotros como junta de vecinos empezamos a inscribir ahí la gente y a escuchar lo que nos decían 'Oye, se me cayó la pandereta y estoy como si no tengo pandereta me voy a mirar con el vecino', 'tengo una cañería rota', 'la chimenea se cayó', ´la pandereta se cayó; y le pedían ayuda al municipio y les decían 'no, en la Villa Macul, no.

> - O sea, hubo gente que fue al municipio a constatar la situación y…

> - No, porque nosotros estábamos considerados como de casas muy pudientes -de muchos recursos-, porque tenemos bonitas casas, pero estas casas las entregó la caja de empleados particulares". Presidente junta de vecinos Villa Macul

> "Bueno ahí aplicaron todos los proyectos que se le hacen a las viviendas, porque ellos tienen la categoría de viviendas sociales. Entonces tuvieron opción a los proyectos que se establecen con respecto al MINVU y se dieron las reparaciones juntos a otras reparaciones y cambios que hubieron dentro de los proyectos, por ejemplo, los edificios siempre entran a proyecto para cambio de piso, techos, pero efectivamente hicieron reparaciones esa época, a nivel municipal, lo primario -los arreglos iniciales". Presidenta junta de vecinos Villa Santa Carolina

> "Sí, pero allá donde se le cayeron las casas no quedó nada bueno. La gente después cómo podía sacaba entre los escombros las cosas que les quedaban y ¿Aquí? También para allá se cayeron algunas casas, también eran de adobe, y de abobe con segundos pisos. Entonces… Pasó que muy pocas fueron las casas que se salvaron", vecina Barrio Yungay.

La materialidad del adobe en 1985 fue uno de los factores determinantes en el daño que sufrieron las viviendas de la zona poniente de la comuna de Santiago.

> "Y en el 1985 recuerdo especialmente como algo que me impresionó mucho porque yo había vivido en ese barrio, el barrio poniente, el cual actualmente es una zona típica de Yungay hubo una alteración muy muy muy grande, o sea, yo que hay un antes y un después en el barrio Yungay, o sea, hasta ese momento diría que el barrio sí, en decadencia porque alguna gente de más medios se habían mudado, porque algunas casas se habían modificado, lo que se quiera, pero todavía era un barrio más o menos entero; después del 85' hay un cambio grande y se hacen presentes problemas técnicos complejos por ejemplo, cómo se comporta el adobillo, esta construcción de estructura de madera con relleno de tierra -que habían muchas casas hechas de eso, muchas, incluso casas relativamente buenas-, o cómo se comporta la diferencia de material entre la fachada y la parte trasera de las edificaciones, porque habían muchas fachadas que eran por ejemplo de ladrillos y el resto era de adobillo, entonces ese tipo de cosa fue desastroso, especialmente cuando en las construcciones subían a 3 pisos o 4 pisos cada vez peor… así que recuerdo el barrio Poniente, recorriéndolo digamos y viendo que tan desastroso había sido". Profesor Escuela de Arquitectura UC

En el mismo barrio Yungay se aceleró un proceso de deterioro urbano que no sólo impactó en términos de paisaje y patrimonio, sino que también en las formas de vida y de habitar.

> "Lo que se destruye en un terremoto a veces hace que la persona no pueda vivir más como vivía, tanto porque no puede tener sus muebles, cuando porque no tiene la misma aislación térmica y por miles de cosas más que no son cosas históricas entre comillas ni identitarias que 'así me siento' que aquí tiene esta arquitectura típica, pero no es ese el problema… el problema es mucho más hondo, mucho más cotidiano". Profesor Escuela de Arquitectura UC

A la ausencia de ayuda material, también se vio un abandono en otro tipo de secuelas dentro de las poblaciones. Asimismo, el trabajo que se realizó de manera colectiva con recursos propios también conllevaba un riesgo para los trabajadores.

> "Nos juntamos muchas veces como para hablar del tema en el sentido de poder eh… anímicamente seguir animando a los trabajadores… a los dirigentes a participar, porque claro la gente quedó con mucho temor de salir, de no sé, volver tarde a su casa, no sé… había como un ambiente especial poh', por supuesto si había habido un terremoto tan grande". Dirigenta sindical

> "El tema era que yo empecé a dudar a los maestros del POJH. Yo no podía haberlos ocupado para eso [reparaciones], porque ellos no tenían seguro, no tenían ninguna cosa. Si hubiera habido un accidente alguno de los maestros, me hubiese metido en tremendo lío" Presidente junta de vecinos Villa Macul

Sobre los estados de excepción, se refuerza la idea de Agamben (2005a) que los estados de excepción pierden su condición de singularidad en la medida que se vuelven una herramienta recurrente.

> "Claro, en esos años el toque de queda era lo mismo no más. Así que era normal, pero el toque de queda más que nada era para que no fueran a saquear a alguna casa, pero nada más… No, no se notó ni fue tan terrible. Y es que ya estábamos mucho tiempo". Presidente junta de vecinos Villa Macul

Las citas presentadas refuerzan las principales críticas que emergieron durante la fase de respuesta, pero que sin duda requieren de atención y acciones por parte del resto de los actores, por lo tanto, como controversias desestabilizan los ejes del ensamblaje, pese a los esfuerzos del nivel central por dar la situación como contenida y controlada.

6.6. Conclusiones del capítulo

El Plan Nacional de Emergencia de 1977 fue un documento bastante normativo en su construcción que identificaba los roles y funciones ante eventos de catástrofe, pero de manera individual, salvo en el caso de ONEMI, no se declaraban mayores coordinaciones. De una manera simple, planteaba un esquema de gobernanza bastante grueso, pues se concentraba en los roles de agentes institucionales, pero proponía una desagregación por nivel político-administrativo.

No obstante, la gobernanza del riesgo de desastres para este evento muestra la necesidad de analizarla bajo un marco analítico del ensamblaje al evidenciar como actores que no necesariamente estaban considerados emergieron, como lo fueron los alcaldes, se levantaron controversias que desfiguraron bordes desestabilizando el ensamblaje, diferentes elementos se interrelacionaron demostrando sus capacidades, además de los actores y sus agencias. A ellos se debe agregar la importancia de entenderlo como una práctica situada histórica

y espacialmente, lo que define en gran medida como se desarrolló la etapa de respuesta, más allá de lo descrito en el Plan Nacional de Emergencia de 1977.

En este ensamblaje es posible identificar dos de las excepciones que distingue Ong (2006). Por un lado el libre despliegue de la agenda neoliberal, siendo el ministro de Hacienda el único actor a nivel central que gozó de autonomía para la toma de decisiones respecto a cómo financiar el desastre y consecuente reconstrucción, a través de herramientas propias del neoliberalismo como el ajuste de políticas y reformas experimentales (Peck et al., 2009), siendo el ajuste político el financiamiento principal del desastre a través del crédito internacional, pese a la aún débil recuperación de la crisis financiera del ´83 que se basó en un sobre endeudamiento. La segunda excepción de las que hace mención Ong se refiere a la emergencia de los privados dentro del ensamblaje, quienes actuaron ordenadamente en la figura de los gremios y que lograron instalar sus demandas ante el nivel central de manera directa, privilegiando que su ayuda fuese recursos públicos. La emergencia de los gremios también influyó directamente en las acciones del gobierno a cómo manejar ciertas controversias, como por ejemplo, las acciones frente a la especulación de precios.

Los ensamblajes demandan un territorio (Baker & McGuirk, 2017). No obstante, en el evento de 1985 lo que se vio fue una respuesta escalonada que replicaba la división político-administrativa por niveles. El nivel central representado principalmente por Pinochet y medianamente por su gabinete revela un fuerte nivel de centralismo en la toma de decisiones, incluso de personalismo, pese a que el diseño institucional entrega estas competencias al ministerio del interior. La jerarquía militar de la época logra un despliegue en una jerarquía espacial más allá de los límites administrativos y que permitió los saltos de escala como forma de control estatal (Blackburn, 2014).

Este ensamblaje fue producto de un proceso de desterritorialización como lo fue el golpe de estado del ´73 que desestabilizó otro ensamblaje previo, y que para legitimarse debió acudir a la coerción para instaurar autoridad (DeLanda, 2006). Dentro de este nuevo ensamblaje se produjeron tanto procesos de desterritorialización como de reterritorialización. En el primer caso, los saltos de escala desde el nivel central anularon la agencia de la escala local desestabilizando su capacidad de lidiar con los efectos del terremoto, y quedando aislado de los procesos de toma de decisiones. Pero por otro lado, la ausencia de otros liderazgos llevó a procesos de reterritorialización en el excedente de poder que concentró el nivel central mantenido fijas las funciones territoriales y sociales (Hardt & Negri, 2000).

Este excedente de poder tomó la forma de una excepción a través del Cuartel General de Emergencia. La creación de este organismo no respondió a ninguna instrucción o sugerencia emanada desde la normativa y legislación vigente y su estructura recreó las formas de gobernar propias de un régimen militar, que como se mencionó anteriormente, se trató de una emergencia dentro de la

emergencia. El discurso de la emergencia posibilitó el despliegue de técnicas para ejercer el poder soberano (Adey et al., 2015) que en un contexto militar no necesitó de medios para su validación y legitimación con el resto de los actores. El Cuartel General de Emergencia operativizó la respuesta militar y vertical de los efectos del terremoto y contó además con una estructura logística a través de ONEMI que quedó relegada a aplicar las decisiones que emanaban desde el Cuartel.

Pero este control y centralización de la respuesta no tuvo un impacto significativo en la solución de los damnificados. Si bien el régimen militar y la forma en que se creó el Cuartel General de Emergencia evitó el enredo burocrático, no tuvo un relacionamiento con el resto de los actores desde provenía un conocimiento más acabado de las necesidades, lo que llevó a generar controversias respecto a la lentitud de las necesidades más urgentes, como la construcción de mediaguas. Por otro lado, y pese a su escasa representatividad en la prensa oficial, los vecinos y dirigentes coinciden en que la ayuda en terreno nunca llegó, ni siquiera en aquellos lugares que se identificaron con mayores daños, lo que los movilizó a desplegar sus propias agencias y técnicas. En este sentido, la centralización de las operaciones en el Cuartel, sumado a los saltos de escala, llevó a que la ciudadanía no viese una gestión en el territorio, ni de parte de los militares ni de la autoridad civil por parte de los alcaldes.

Desde esa ausencia surgen varias controversias. La gestión de la vivienda fue vista sólo desde su materialidad y no como una oportunidad de crear nuevos y mejorados espacios. La omisión del componente espacial dentro de la respuesta negó la posibilidad de crear nuevos barrios mejorados, pues no se generaron planes de reconstrucción o de regeneración desde una dimensión barrial o de ciudad. El único intento concreto surgió desde una agencia individual del alcalde de Santiago que promovió la creación de la CORDESAN impulsando un modelo de gestión público-privada.

Al igual que la vivienda definitiva, la vivienda transitoria que sólo tomó la forma de mediaguas, fue motivo de diversas controversias. La primera de ellas fue la dificultad de su construcción debido a la falta y especulación de materiales, pero además, por lo disperso del proceso de construcción. La construcción de mediaguas fue en parte importante responsabilidad de los municipios quienes debían suplir sus propios déficits. En este caso puntual podría haberse validado un modelo centralizado desde el Cuartel que acrecentara las capacidades de negociación por volumen y de construcción a través de los oficiales de las fuerzas armadas.

La demora en la construcción de mediaguas llevó al reclamo de los damnificados, y es aquí donde el gobierno da un giro y se enfoca en la instalación de un discurso como práctica, más que en la gestión del desastre. En los primeros días se vio a un gobierno encabezado por Pinochet quien personalmente realizaba recorridos y tomaba decisiones in situ, haciendo

alarde de la oportuna respuesta. Al aumentar la controversia por los tiempos de respuesta a la que se sumaron los gremios afectados, el gobierno disimuló sus falencias en la fachada de falta de empatía y la necesidad de los propios damnificados tuviesen la agencia necesaria para salir adelante.

En el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres la agencia de los actores locales o de base quedó bastante encajonada, pese a demostrar su capacidad en gestionar una respuesta propia ante la falta de ayuda desde los agentes institucionales. Se trató de una escala que quedo aislada de cualquier forma de interrelación, y que si se estudia con detención, es posible que haya brotado otro ensamblaje desde ahí. Si bien los actores locales demostraron tener capacidad, fue la falta de relacionamiento con otros actores lo que redujo su peso dentro de este ensamblaje, lo que incidió en su agencia con el resto de los elementos (Briassoulis, 2017). Su contracción dentro del ensamblaje hizo perder la oportunidad de sistematizar la forma ante la cual respondieron, cuáles fueron sus estrategias y dispositivos, y desde ahí construir lo que Groove (2013) llama ´culturas de seguridad´.

Así como se anularon por completo escalas -como la escala regional- en donde el concepto de metropolitano no logró transformarse en un espacio territorial, y se diluyó en el accionar de los diferentes alcaldes de la RMS, disminuyó su agencia en una reterritorialización al ser amplificador de las decisiones que emanaban desde el nivel central. Las topologías de este ensamblaje de gobernanza se dan solamente en un espacio relacional de poder, pero no logran situarse, lo que ciertamente desestabiliza este ensamblaje impactando en la fase de respuesta. Otro elemento desestabilizador es la falla de los documentos y planes previos para gestionar la emergencia en donde la distribución en los diferentes niveles del territorio quedaba al menos declarada. Por lo tanto, la componente territorial de este ensamblaje es bastante débil, demostrándose estas fallas en el despliegue de la respuesta, en donde el nivel central no logró el panóptico necesario para que fuese los suficientemente efectiva, así como los esfuerzos de la escala local no alcanzan con sus propios recursos a satisfacer las necesidades que emergieron post evento.

Capítulo 6_ El paso a la democracia, pero no a la gobernanza

El periodo comprendido entre 1985 y 2010 fue fecundo respecto a la elaboración e instalación de discursos en pro de la gestión y reducción del riesgo de desastres. La década de los ’90 fue declarada por Naciones Unidas como Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, teniendo como principal producto la Estrategia de Yokohama en 1994, que impulsó el desarrollo de una batería de normativas respecto al tema en los diferentes países miembros. La estrategia fue revisada y mejorada por un nuevo documento matriz, el Marco de Acción de Hyogo (MAH) de 2005 en donde se instalan de manera más específica temas como la resiliencia y la gobernanza del riesgo de desastres, estableciéndose además indicadores, métricas y planes que deben de implementar los países que adhirieran a ella.

En Chile este periodo coincidió con el retorno a la democracia, marcado por los hitos del plebiscito de 1988 y las primeras elecciones democráticas en diciembre 1989 que dieron por ganador a Patricio Aylwin, quién asumió la presidencia el 11 de marzo de 1990. Se inició una etapa conocida como la ‘transición’ en donde se adoptaron una serie de políticas con el fin de recuperar el estado de derecho, lo que involucraba revisar los conceptos de nación, institucionalidad y legalidad que habían sido suspendidos o trastocados durante la dictadura. Asimismo, se instalan nuevas agencias y arreglos topológicos, en donde el concepto de ciudadanía y comunidad deja de ser vetado y se convierte en un eje de la nueva administración. En esta ventana de 20 años, la fuerza política predominante fue la coalición de centroizquierda conocida como “Concertación de Partidos por la Democracia” la cual obtuvo cuatro presidentes consecutivos (Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet). En 2009 Frei Ruiz-Tagle intentó competir por un segundo periodo siendo vencido por Sebastián Piñera, candidato de la centroderecha, sector que no ganaba una elección desde 1958.

Durante los veinte años de la Concertación los terremotos se concentraron en la zona norte del país, siendo los eventos más significativos los sismos de Antofagasta de 1995, Iquique de 2005 y Tocopilla en 2007. A estos eventos se agregan otro tipo de desastres asociados a otras amenazas como el aluvión de Antofagasta en 1991, la erupción del volcán Hudson ese mismo año, el aluvión de la Quebrada de Macul en la RMS en 1993, y la erupción del volcán Chaitén en 2008. Estos eventos también movilizaron la discusión respecto a la institucionalidad y la gobernanza existente para la gestión del riesgo de desastres en el país, redefiniendo políticas y planes. Dentro de los principales hitos, se encuentra la actualización del Plan Nacional de Protección Civil en 2002 que vino a reemplazar el Plan Nacional de Emergencia de 1977.

El siguiente capitulo sintetiza la institucionalidad y normativa que se desarrolló entre 1985 y 2010, poniendo énfasis en la evolución conceptual y su bajada e interpretación en diferentes escalas, de manera de identificar como este discurso es adoptado y transformado según actores y territorios, y cuál era el diseño al que se enfrentó el terremoto de Constitución de 2010.

7.1. Marcos internacionales: Yokohama y Marco de Acción de Hyogo

En 1991, la Asamblea General de Naciones Unidas establece que en 1994 se realizará la primera conferencia mundial sobre reducción de desastres naturales en Yokohama, Japón. Esta cumbre entrega como producto final la "Estrategia y plan de acción por un mundo más seguro" (Naciones Unidas, 1994). En ella se reconoce a la vulnerabilidad como un factor importante en el impacto que generan los desastres, pero desde un enfoque económico, identificando una correlación entre el nivel de ingresos con el grado de afectación por el desastre. Las etapas de prevención, mitigación y preparación son reconocidas como elementos centrales a trabajar y desarrollar, dado que son más eficaces que la fase de respuesta sucedido un evento. También se mencionan cómo afectan los fenómenos locales a escala global, y la necesidad de incorporar el principio de sustentabilidad, pero entendido como un factor deseable dentro del desarrollo sostenible, y no como un factor que puede reducir o amplificar el impacto de un desastre.

En esta estrategia se confieren mayores responsabilidades a los países, en donde se les insta a generar una institucionalidad acorde a la prevención. También se visualiza con mayor fuerza su impacto económico, relacionándolo con indicadores de crecimiento como un porcentaje del PIB. "La protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza es esencial para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos". Asociado al desarrollo sostenible se presenta el medio ambiente como escenario donde es posible ejercer un desarrollo sostenible que apunte hacia la reducción de los riesgos. Cabe señalar que recién en 1992 se había celebrado la Cumbre de Río donde se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, una de las primeras instancias formales donde se remarca el impacto de los gases de efecto invernadero sobre el cambio climático, y sienta las bases para la firma en 1997 del Protocolo de Kyoto. En este sentido se visualiza un impulso importante por parte de Naciones Unidas de hilvanar los resultados de la Cumbre de Río con la Estrategia de Yokohama como un ejercicio de retroalimentación no sólo a nivel conceptual, sino que también práctico.

No obstante, pese a la promoción de nuevos paradigmas basados en la sustentabilidad, aún persisten ciertos conceptos que con el correr del tiempo han ido perfeccionándose desde su propia concepción y ponderación dentro de la gestión del riesgo. En la misma cita se señala a la 'acción paliativa de la pobreza' como forma de prevenir los desastres. Hoy en día se entiende que la pobreza en sí misma es una mirada estrecha para entender los fenómenos asociados, y el concepto de vulnerabilidad -si bien no lo reemplaza- entrega una aproximación más sistémica para su evaluación y disminución.

Al tratarse de un marco internacional, se da un especial cuidado a las acciones de apoyo que se deben brindar a los países menos adelantados desde la comunidad internacional. “La comunidad internacional debería demostrar la firme determinación política necesaria para movilizar recursos adecuados y hacer uso eficaz de los existentes, incluidos los medios financieros, científicos y tecnológicos, en el ámbito de la reducción de los desastres naturales, teniendo presentes las necesidades de los países en desarrollo, en particular las de los países menos adelantados”. Se desprende que la reducción del riesgo de desastres no es una tarea solamente intra límites, sino que se debe promover un modelo de cooperación que vaya más allá de la asistencia económica post desastres. La inclusión de la investigación científica también es un avance importante considerando que hasta la fecha muchas de las amenazas por su carácter físico eran consideradas culturalmente como ineludibles, por lo que los esfuerzos de prevención y mitigación se veían opacados producto de la escasa adhesión que concertaban. La importancia de la investigación científica no sólo reduce las brechas de acceso a conocimiento y habilita la toma de decisiones, sino que también redefine las estructuras de los ensamblajes, en donde las inequidades se dan en términos de poder y recursos, pero también de conocimiento (McFarlane, 2011).

Este marco también plantea que el principal propósito de la gestión del riesgo es salvar vidas, algo que no siempre se visualiza por predominio de los costos económicos que deben enfrentar los países post desastres. Vinculado con lo anterior se comprende el énfasis que se le otorga a la alerta temprana como mecanismo que permite el principalmente el número de víctimas.

Sobre el sector privado, la estrategia lo identifica como un actor más dentro de la gobernanza del riesgo de desastres, ya que las acciones propuestas deben ser asumidas por una multiplicidad de actores para que tengan éxito. Y no sólo eso, sino que en el caso particular de los privados les propone otro tipo de oportunidad monetaria como parte del plan de acción: “Integración del sector privado en las actividades de reducción de desastres mediante la promoción de oportunidades de negocios”. Dentro de estos negocios, por ejemplo, se encuentran el desarrollo de nuevos materiales, normativas, transferencia del riesgo, aseguramiento, entre otros.

Como un primer intento de ser un marco de referencia, Yokohama logra plantear sus principios y delinear un plan de acción acorde a ellos. En este sentido, es firme su recomendación de entender que la reducción del riesgo de desastre debe incorporarse dentro de los planes de desarrollo, y no ser visto como un obstáculo para su consecución. Si bien presenta el ciclo de desastres y le da su debida importancia a las fases de prevención y mitigación, es posible observar que se trata de un trabajo germinal pues aún no desarrolla conceptos que actualmente tienen un mayor impacto y despliegue como la gobernanza y la resiliencia, pero es capaz de detectar la necesidad de una acción conjunta entre todos los niveles administrativos y territoriales. Como punto débil de la

estrategia, puede mencionarse que dentro del documento es el escaso énfasis en la necesidad de diseñar e implementar una institucionalidad que asegure y permita la correcta ejecución de la estrategia y el plan de acción.

En 2004 se fija la sede de la segunda conferencia mundial sobre reducción de desastres naturales, a realizarse durante 2005 esta vez en Kobe, Japón. Esta conferencia estuvo fuertemente marcada por el tsunami de diciembre de 2004 en el Océano Índico (Tozier de la Poterie & Baudoin, 2015). Como principal producto, se entregó el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres, planteándose como resultado al final del periodo "la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países" (Naciones Unidas, 2005, p. 3). Para ello, y como un avance respecto a la Estrategia de Yokohama, se alienta para el logro de este resultado la participación de todos los agentes interesados: gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado, y comunidad científica.

Por lo tanto, el año 2005 se instala como un hito dentro de la gestión del riesgo de desastre por cuanto entrega nuevas orientaciones para el próximo decenio, y además, se hace cargo de las deficiencias identificadas en la Estrategia de Yokohama, agrupándolas en 5 temáticas: 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, siendo la gobernanza la principal falencia identificada.

"Las cuestiones de gobernanza adquirieron inicialmente importancia en la RRD con la adopción del Marco de Acción de Hyogo (EIRD, 2005; Nemakonde y van Niekerk, 2017), que afirmaba que la buena gobernanza y la RRD eran objetivos que se apoyaban mutuamente junto con el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza; y que garantizar un apoyo adecuado para mejorar la gobernanza de la RRD era una prioridad para las iniciativas de concienciación y las medidas de desarrollo de capacidades a todos los niveles, con el fin de mejorar en última instancia la resiliencia ante los desastres" (Forino et al., 2018, p. 2).

Para la consecución de estos objetivos, el MAH se concentró en tres objetivos estratégicos, que pueden sintetizarse en integración del enfoque de reducción del riesgo de desastres en políticas, planes y programas; el fortalecimiento de las instituciones y de las comunas para aumentar su resiliencia, y la introducción de mecanismos de reducción del riesgo en la implementación de la respuesta y la reconstrucción. Lo anterior queda demostrado en la siguiente frase: "Los Estados y las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, deben integrar las estrategias de reducción del riesgo de desastres en todos los niveles de sus políticas, planes y programas de desarrollo sostenible". A la importancia

del desarrollo sostenible que hereda de Yokohama, MAH suma como concepto clave el cambio climático. Los efectos del cambio climático comenzaron a evidenciarse como gatilladores de eventos de desastres, sobre todo en eventos de tipo hidro-meteorológico, los cuales, si bien pueden tener menos víctimas humanas que los eventos geofísicos, generan una mayor pérdida económica, de aquí se desprende la importancia que entrega el marco a la alerta temprana.

Uno de los conceptos que llama la atención y que no se había mencionado anteriormente es el de actividades esenciales. Estas se refieren a las acciones a llevar a cabo para cada una de las prioridades de acción que fija este marco. Por ejemplo, en la actividad prioritaria de velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación, se definen como acciones esenciales: 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. Con este tipo de desagregación se va configurando un plan de acción a diferentes niveles, lo que permite ir priorizando la implementación del marco y facilitar las tareas de seguimiento y evaluación.

Otra de las innovaciones que se visualiza en MAH es el énfasis que se da al desarrollo de plataformas nacionales, que se definen como los mecanismos nacionales de coordinación y orientación normativa sobre la reducción de los riesgos de desastres, que deben ser de carácter multisectorial e interdisciplinario y en los que deben participar los sectores público y privado y la sociedad civil y todas las entidades interesadas en un país. Por lo tanto, a través de dichas plataformas se generarían las instancias de gobernanza necesarias para facilitar la coordinación entre todos los sectores. Esta es una conclusión a la cual se llega a través de la revisión de la estructura del documento, pues si bien se asume como deficiencia de la Estrategia de Yokohama la falta de gobernanza que quede demostrada en marcos institucionales, normativos y jurídicos, MAH no hace una propuesta más profunda sobre este tema, pese al constante llamado a la coordinación, dialogo e interacción entre la diversidad de actores y niveles comprometidos en la reducción del riesgo de desastre.

El Marco de Acción de Hyogo muestra un avance sustantivo respecto a la estrategia de Yokohama, tanto en la comprensión del riesgo, al incorporar el concepto de reducción del riesgo de desastres (RRD), el cual aúna y pone en valor las fases de prevención y mitigación, dejando de lado el enfoque todavía reactivo post desastre que tenía la estrategia de Yokohama. En esta misma línea, el Marco de Acción de Hyogo presenta un planteamiento de acciones por diferentes objetivos, en donde se entrelazan las diversas áreas y actores considerados, entregando lineamientos de acción concretos a desarrollar y que facilitan su seguimiento y evaluación. Mientras Yokohama se trataba de una

estrategia y su correspondiente plan de acción, Hyogo está pensado como un marco integral, donde las responsabilidades recaen en cada gobierno (Oelreich, 2011).

En términos comparativos, en Yokohama se ve una aproximación más económica de la vulnerabilidad ligada a la escasez de recursos. Ya en el MAH se reconoce un enfoque multisistémico de la vulnerabilidad, en donde también se reconoce que no es una condición en sí, sino el producto de dinámicas demográficas, sociales, económicas y ambientales, y por lo mismo, es gestionable. Para ello se propone su identificación, evaluación y seguimiento, al igual que la exposición.

Además, MAH presenta una mirada mucho más amplia respecto a la generación de desastres y su carácter multisistémico. El marco comienza por reconocer que los eventos de desastres, independiente de su origen natural, son gatillados por factores de vulnerabilidad físicos, sociales, económicos y ambientales. Identifica a las consecuencias del cambio climático como hechos y como una real y recurrente amenaza para la población, así como también distingue en los rápidos y sin planificación procesos de urbanización otro de los factores gatillantes de desastres, amplificados por las desigualdades que se reconocen al interior de las ciudades. MAH va más allá de la Estrategia de Yokohama, y no se queda solamente en una lista de acciones y recomendaciones, sino que plantea un marco conceptual y teórico respecto a cómo debe ser entendida y llevada a cabo la gestión del riesgo de desastres.

Por eso resulta llamativo que en el periodo de cinco años entre 2005 y 2010 su bajada a nivel nacional haya sido tan reducida. A eso se suman otros dos importantes hechos que podrían haber apalancado la implementación de MAH a nivel nacional, que corresponden a la promulgación el año 2005 de la ley N°19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, y en 2006 la ley N°18.695 Orgánica de Municipalidades. En la primera de ellas, en el artículo 2º, literal ñ) se señala que corresponderá al Intendente en su calidad de representante del Presidente de la República en la región adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, así como también el artículo 4º asigna como atribución de los gobernadores, previo informe al Intendente, también adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. Por su parte, la ley de municipalidades en su artículo 3º, literal i) señala que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, entre funciones de carácter privativo la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

Estas dos leyes dejan allanado el camino para hacer una implementación casi al pie de la letra del MAH sin modificaciones mayores, por cuanto establecen como responsabilidades y competencias la gestión del riesgo de desastres a las autoridades de las escalas regionales y comunales.

Conforme lo revisado, se podría argumentar dado el carácter y objetivo de estos documentos, que no es necesario enfocarse en demasía en los aspectos operativos que tendrá su implementación. Asimismo, si bien su autoría corresponde a supra instituciones, y existe un marcado hincapié inclusive en promover la asistencia entre países, corresponde a una decisión de los países su adhesión y el grado en que adoptarán las recomendaciones emanadas. En este sentido, se respeta la condición de soberanía y de gobernabilidad de cada país.

Es así como estos marcos y políticas se transforman en herramientas de gobernabilidad en la medida que despliegan prácticas de orden y de soberanía (Roy, 2009), por lo tanto, no es una decisión banal el analizar cuál es el grado de cumplimiento efectivo que estos marcos y sus respectivos lineamientos nacionales puedan llegar a tener, pues cualquier cambio en la gobernabilidad implica ajustes en la forma cómo se ejerce la soberanía, ya sea para amplificar o reducir las formas de ejercicio de control y despliegue de poder y decisión, sobre todo en momentos de crisis como lo son los eventos de desastres de origen natural, donde la repercusión de estos cambios puede ser mayor que en otros contextos, y podrían terminar convirtiéndose en dispositivos para administrar poder.

7.2. Marcos regionales: CEPAL y BID

El aumento en el interés por las consecuencias de los desastres de origen natural en los territorios, particularmente en aquellos países en desarrollo abarcó no sólo el trabajo de Naciones Unidas, sino que también permeó a otro tipo de organismos regionales. En la misma línea, las pérdidas económicas como porcentaje del PIB o como retroceso en años de desarrollo, llevó a las instituciones financieras mundiales a preocuparse por una gestión oportuna del riesgo de desastres. En el período estudiado destacan dos documentos, el primero de ellos es el año 2007 y corresponde a la "Política sobre gestión del riesgo de desastres" desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que como se señaló en el capítulo anterior, fue uno de los actores claves para el financiamiento de la reconstrucción del terremoto de San Antonio de 1985. El segundo documento es del año 2009 y corresponde a un informe elaborado en conjunto entre la CEPAL y el BID que se tituló "Información para la gestión del riesgo de desastres".

Sobre la política desarrollada por el BID, establece como puntos de interés compartidos con el banco el esfuerzo que realicen los países por reducir el riesgo de desastres en sus diferentes escalas, la alianza público-privada, la mejora en el acceso a la información de carácter científico, entendiendo las particularidades de los territorios, así como también los sesgos de género y pobreza que amplifican la vulnerabilidad. Pero el verdadero fin de la política

del BID recae en el riesgo asociado a los proyectos de inversión que son financiados por el banco, como una manera de reducir los costes asociados. Si bien lo plantean como una estrategia que reduce la exposición al señalar que "no financiará proyectos que, según su análisis, acrecienten la amenaza de pérdida de vidas humanas, lesiones importantes, trastornos económicos mayores o daños materiales graves imputables a amenazas naturales" (BID, 2007), lo cierto es que el trasfondo intenta aminorar el riesgo subyacente a invertir en proyectos que no resistan los efectos de un evento de desastre, o bien, que la asistencia a los países no se vea completamente determinada por amenazas de origen natural.

El propósito del BID de realizar una transferencia del riesgo también puede tener otras lecturas e interpretaciones. Por un lado, la transferencia de poder desde las naciones a estas supra organizaciones internacionales es también un ejercicio de desterritorialización que se enmarca en un ejercicio de gobernanza (Jessop, 2000) al ampliar el número de actores que participan o están interesados en la reducción del riesgo de desastres. Por otro lado, la transferencia que se da dentro de estos marcos internacionales ya sea económica o tecnológica, se hace desde el supuesto que dicho tránsito se da desde países más seguros y avanzados hacia países más pobres o vulnerables, lo que refuerza el juicio de un norte seguro versus un sur global peligroso (Gaillard & Mercer, 2013).

Para cumplir los fines de evaluar los proyectos en el marco de la política, se consideraron como criterios la exposición a amenazas de origen natural, y sectores estratégicos como vivienda, energía, agua y saneamiento, así también infraestructura crítica como hospitales y colegios. Para algunos casos, se plantea como posibilidad establecer medidas de mitigación, pero éstas quedan supeditadas a la capacidad de los países de hacer velar por el cumplimiento de dichas normas. Otro de los puntos que prioriza el banco y que resulta destacable de esta política es el relevar la necesidad de evitar que se creen nuevas vulnerabilidades, sobre todo durante la fase de reconstrucción, de manera de no replicar las situaciones previas que originaron el desastre.

Un punto que llama la atención dentro de esta política es la condicionalidad que plantea sobre lo que denomina ´función limitada del banco' donde se establece que sólo se entregará asistencia humanitaria a los gobiernos que hayan declarado oficialmente el estado de excepción o una situación de desastre. En el documento no se ahonda en las razones que justifican este criterio de elegibilidad, pero si establecen otras condiciones como que la cooperación técnica post emergencia será a través de organizaciones de asistencia que recibirán y administrarán dichos fondos.

Tal como lo señala Agamben (2005), la aplicación de los estados de excepción ha dejado de lado su condición de excepcionalidad y se han convertido en una técnica de gobierno, que en este caso habilita la entrada de nuevos actores que participan de la fase de respuesta y reconstrucción, y de manera curiosa genera

un ´marco' que legitima las acciones a desarrollar por estos nuevos actores desde una arquitectura legal que se establece para estos fines específicos (Marrero-Guillamón, 2012).

Dos años después, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el BID presentaron un informe conjunto que titularon "Información para la gestión de desastres" que resume los resultados y conclusiones de la evaluación de la gestión del riesgo de desastre en cinco países de la región (Chile, Colombia, Jamaica, México y Nicaragua), desde los cuales se desprenden una serie de recomendaciones para los gobiernos. Es un instrumento más político que el anterior -pese a que los nombres puedan indicar lo contrario- ya que centra parte importante del análisis en las condiciones de institucionalidad vigente en los países evaluados y propuestas para el fortalecimiento de la gobernanza. A su vez, reconoce e insta a los países de la región a adherirse al Marco de Acción de Hyogo.

El informe rescata elementos importantes dentro de la gestión del riesgo de desastres que suelen pasarse por alto, o bien no analizarse con la suficiente detención. Uno de ellos es la relevancia que entregan a la información como condición habilitante para la toma de decisiones, señalando que se identifican diferentes escenarios que van desde la total ausencia de información, pasando por la insuficiencia de la misma para los responsables de la gestión del riesgo, hasta situaciones en donde sí existe la información -incluso de carácter científico- pero que no existen los canales y herramientas adecuadas de transferencia para que sea completamente aprovechada. Por otro lado, no sólo se observan dificultades en la recopilación de información previa al evento de desastre, sino que también en las cuentas post desastre, en el escaso seguimiento de las medidas y financiamiento, lo que hace difícil establecer evaluaciones objetivas sobre la respuesta, siendo la información más difícil de pesquisar la de recuperación de seguros.

Pese al énfasis que se da a la importancia de la información y del conocimiento científico, esta política vuelve a dejar ausente el tema del conocimiento local y ancestral como forma de conocimiento válido, y que por ende, debiese ser sistematizado para la reducción de riesgo de desastres. Esta ausencia puede entenderse en parte como consecuencia de las dificultades en instalar un sistema de gobernanza, en donde los organismos no gubernamentales y locales

Podría plantearse entonces como hipótesis que la ausencia de sistematización de otro tipo de conocimientos que no son los formales o científicos impactan en la gestión del riesgo de desastres al desaprovechar la oportunidad de incorporarlos en la reducción de la vulnerabilidad y de la exposición. Esta idea se refuerza por lo sostenido en el informe, donde se señala que los principales avances en términos de información guardan relación con la caracterización de la amenaza, pero que esta información es insuficiente para los tomadores de decisiones una vez desencadenado el desastre.

Un segundo punto que pone en valor este informe corresponde al rol que le compete a la zonificación urbana y al ordenamiento territorial como mecanismos de reducción del riesgo de desastres. Se reconoce su importancia como medida de mitigación no estructural, en donde deben conjugarse la zonificación por riesgo y el ordenamiento territorial en función de la vulnerabilidad. Es uno de los pocos instrumentos que recoge la planificación urbana y el ordenamiento territorial como herramienta para la gestión del riesgo de desastre, cuyo costo de implementación es bastante bajo si se compara con los costos de la reconstrucción.

Pese al reconocimiento de tópicos que suelen estar ausentes en otros informes y políticas, también este documento hace una importante aseveración respecto a la correlación entre pobreza y vulnerabilidad, en donde se afirma que sobre la base de la estadística, el impacto de los desastres en términos de muertes en los países pobres es cuatro veces mayor. En este sentido es importante señalar que pese a la estrecha relación numérica, las condiciones de vulnerabilidad abarcan más allá de las variables económicas (Adger, 2006; Birkmann et al., 2015; Wisner et al., 2004).

No obstante, el documento también acierta en identificar la necesidad de un sistema de gestión del riesgo basado en una institucionalidad y las políticas asociadas que habiliten la coordinación efectiva entre los diferentes sectores y agentes a través de mecanismos que simple aplicación y cumplimiento. Las limitantes que se identifican para la instalación de un sistema sustentado en la institucionalidad corresponden a la falta de personal técnico y su alta rotación, además de la tendencia de delegar las responsabilidades de la gestión del riesgo de desastres hacia los gobiernos locales en donde la falta de competencias y capacidad técnica es aún más crítica.

Particularmente sobre Chile, se alerta sobre la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la infraestructura pública, pese a que el modelo de concesiones debe garantizar la continuidad operativa. A nivel institucional, las responsabilidades institucionales se diluyen al distribuirse entre los diferentes ministerios. También se observa la falta de personal estable y experimentado en materias de gestión del riesgo de desastres. Como recomendación -que se eleva también para el resto de los países estudiados- es la generación de grupos de trabajo que definan contenidos y productos de información entre los generadores de información y los tomadores de decisiones.

La publicación de estos marcos de referencia internacionales y regionales sentó las bases para la instalación de un discurso sobre la necesidad de adelantarse al desastre de manera de mitigar sus consecuencias ante la evidencia que sus efectos son mayores. El mecanismo para anclar estos discursos dentro de una narrativa nacional fue desde la elaboración de guías y planes para diferentes divisiones administrativas, pero no necesariamente lograron articular un trabajo entre los diferentes actores y sus escalas. El mecanismo de institucionalizar la gestión del riesgo de desastres por la vía legal tampoco se

exploró, por lo que el discurso se expresó más bien en la adopción de una cultura preventiva que desde una normativa preventiva.

7.3. Desarrollo de nuevos instrumentos

Hasta antes de la estrategia de Yokohama en 1994, Chile no contaba con una documentación por escrito que diese cuenta de su preocupación particular por la gestión del riesgo de desastres. Sin duda lo más significativo fue en 1965 la dictación de la ley N°16.282 de sismos y catástrofes, seguido quizás por el decreto ley 369 del Ministerio del Interior de 1974 que crea la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI). Incluso, en 1985 pese a la ocurrencia del terremoto de San Antonio en el mes de marzo, sólo se ven referencias importantes en el informe de daños generado ONEMI, el mensaje presidencial en septiembre, el plan de reconstrucción consolidado por la entonces Oficina de Planificación (ODEPLAN), y coincidentemente, la promulgación de la ley orgánica constitucional N°18.415 de los estados de excepción, donde se fijan las disposiciones para el estado de catástrofe.

Es así como a partir de 1994 se desarrolla una serie de documentos que hacen una bajada de las principales temáticas y que incorporan nuevos niveles de gestión, al enfocarse en la planificación comunal y regional. No obstante, la mayoría de estos documentos posee sólo un carácter no vinculante que no es suficiente para concluir que se trata de un ejercicio de institucionalidad, ni menos de gobernanza.

a) Readecuación orgánica de la ONEMI (1994)

Lo más llamativo de este documento es que el autor del documento Guillermo Quiroz, con formación militar, logra identificar plenamente las debilidades del plan de emergencia de 1977 y la urgente necesidad de actualizarlo, reconocimiento que la dilatación en la reestructuración de la ONEMI solo significarían importantes restricciones de acción para las autoridades que deben hacer frente. Pese a este reconocimiento, es importante señalar, que los agentes que se reconocen en este documento corresponden solamente a los institucionales, sin incluir a otros actores.

Dentro del espectro de actores que reconoce la propuesta, se insiste en la necesidad de incorporar a todos los ministerios y reparticiones, así como el resto de las escalas político-administrativas. La propuesta también identifica los vacíos que hay a nivel normativo que no permiten entrelazar las diferentes competencias y asignaciones, y que además se encuentran desactualizadas respecto a los marcos institucionales.

A nivel de síntesis, la propuesta señala que la Dirección Nacional mantiene atribuciones iguales al director general ONEMI). Se asesora directamente por la asesoría jurídica, la contraloría interna, la unidad de informática, la unidad de comunicación pública. El COE (centro de operaciones de emergencia), se constituye con un miembro de cada sección involucrada y adjuntos externos integrantes a requerimiento de la autoridad.

b) Planificación comunal por sismos (1994)

Es importante señalar, que al ser un documento que se centra en la gestión ante terremotos el concepto que cobra mayor fuerza es el de amenaza sísmica y sus consecuencias, como se ve en los conceptos de post evento y daño físico. Surge el tema de la infraestructura como la principal consecuencia de este tipo de eventos, pues se habla de efectos directos, especificándose el daño físico en agua potable, líneas vitales, y estaciones transformadoras. Como escenario de estas consecuencias identifica a los asentamientos humanos, que pese a su débil frecuencia, resulta un avance respecto a la totalidad del corpus donde no es posible identificar un componente espacial donde se desplieguen las estrategias de gestión. No obstante, por el tipo de infraestructura que se identifica como principal consecuencia de los eventos de terremotos se desprende un alto componente urbano, por ejemplo, al describirse el escenario post evento en el transporte: “El transporte se ve afectado por diversas circunstancias como: colapso o infarto de tráfico, ocasionado por curiosos, evacuaciones desordenadas, falta de coordinación de las autoridades de tránsito, deficiencia o caída del sistema de semáforos, daños en las vías, grietas, colapso de puentes, interrupción por escombros, árboles, postes caídos sobre las vías, cierres temporales por trabajos en la cercanía a la vía, uso indiscriminado de vehículos”

Si bien el documento de Planificación Comunal por Sismos tiene como fin la descripción del fenómeno y sus consecuencias, en sí no es posible definirlo como un plan, dado que no identifica roles y acciones antes o después del evento. De hecho, hay una clara inexistencia de cargos y responsabilidades dentro de la escala comunal, y lo que termina presentando corresponde a un listado de daños posibles. Sobre la prevención, la única alocución que se hace es a la posibilidad que estudios de riesgo reemplacen infraestructura y equipamiento ya existente: “se establecerán normas sobre el uso de la tierra, restricciones de construcción sobre fallas, suelos poco consolidados, vale decir, regulaciones acordes a las zonas de amenaza. Estas medidas no sólo irán dirigidas hacia las nuevas estructuras, sino que tendrán que involucrar a las ya existentes, demoliendo, reforzando, mejorando las condiciones de diseño, la calidad de los materiales v de la construcción misma”.

c) Bases para la prevención y mitigación de desastres (1995)

En 1995 el documento "Bases para la Prevención y Mitigación de Desastres" señala respecto a la prevención la inevitabilidad de ciertos fenómenos de origen natural, desde un paradigma bastante obsoleto respecto a los beneficios que puede traer la fase de prevención y mitigación tanto en sus aspectos sociales, funcionales y económicos. Respecto a la mitigación, reconoce que existen métodos de mitigación activos y pasivos, identificando en el primer grupo a acciones como el fortalecimiento institucional, la capacitación y la información pública. En el caso de la mitigación pasiva establece como principales componentes la legislación y la planificación. Pese a este reconocimiento desde el principal organismo técnico de recomendación sobre la gestión de desastres chileno, no se presentan acciones claras o presupuestadas tendientes a reforzar estas etapas.

d) Planificación regional para la prevención y mitigación (1995)

Este documento continúa la serie de informes que surgen de la revisión institucional de la ONEMI de 1994, y más que un plan para la gestión regional se trata de una serie de definiciones y sugerencias sobre cómo hacer un plan. Si bien reconoce la existencia de un sistema de protección civil compuesto por ministerios, intendencias, gobernaciones, municipios, servicios e instituciones -públicas y privadas-, y las comunidades, es curiosa la afirmación de que "todos mantienen su propia estructura y tienen plena libertad para adecuar su organización, con el objeto de lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus misiones, concurriendo con cada uno de sus recursos humanos y especializados en forma coordinada", dejando en el aire las competencias y responsabilidades de cada uno de los agentes. Incluso, más adelante resta agencia a uno de los actores, a los municipios, al señalar que los municipios son un organismo más del sistema local de protección civil, en la que cada uno asume un rol específico.

Resulta particular que un documento que apunta a la planificación regional no defina roles y competencias de los diferentes actores, ni que tampoco apunte a la coordinación entre estos, esfumando cualquier intento de gobernanza. Incluso, remarca que la capacidad de los diferentes actores está definida por sus recursos y alcances, sin trazar un objetivo común, siendo que este es un elemento común dentro de las diferentes definiciones de gobernanza (Brenner, 2004; García, 2006; Jessop, 1998).

e) Comités locales de protección civil (1996)

Contrario al documento anterior, pese a tener sólo un año de distancia, el informe de Comités locales de protección civil comienza declarando que la gestión efectiva del riesgo de desastre se sustenta en el trabajo coordinado de

los diferentes actores y escalas, pero regresa a la idea del actuar de los actores del sistema será libre acuerdo a sus tareas y recursos propios. La acción propia de los comités locales se divide en dos instancias: los Comité de Emergencia y los Comité de Operaciones de Emergencia, insistiendo en la dualidad de actuar coordinadamente, pero acorde a la libertad de su organización: "Las organizaciones e instituciones convocadas por el Comité Local de Protección Civil, en la instancias de Comité de Emergencia o Comité de Operaciones de Emergencia, mantienen su propia estructura y tienen plena libertad para adecuar su organización, con el objetivo de lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas a ejecutar en las fases antes, durante y después de la ocurrencia de un evento adverso, según corresponda, que para ser eficaces, requieren trabajar coordinadamente en equipos multidisciplinarios e interinstitucionales asumiendo un rol y funciones específicas". Sin embargo, no queda establecido dentro del documento cuál es el rol y las funciones que los miembros del comité representan para poder llevar a cabo una coordinación efectiva.

f) Evaluación de la propuesta de indicadores de riesgo (1996)

La importancia que se le ha dado, al menos a nivel teórico, a la construcción y desarrollo de indicadores que permitan la evaluación y seguimiento en las metas de gestión del riesgo de desastres, pues precisamente es el concepto de gestión el que empuja a que exista una medición de este, que determine los logros alcanzados o bien, identificar aquellas brechas que deben ser abordadas. Si bien el Marco de Acción de Hyogo formula indicadores para medir el progreso de su implementación, en Chile, el desarrollo de indicadores para el monitoreo de la gestión del riesgo de desastres ha sido casi nulo. El decreto N°1824 de 1995 del Ministerio del Interior, en particular, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) reglamenta la forma de recaudación del Fondo Común Municipal, señala en su artículo 5° que en la forma de distribución de recursos, se destinará un 20% "para ayudar a superar catástrofes naturales. Los recursos por este concepto se distribuirán en base al indicador que para estos efectos elaborará la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), considerando el nivel de catástrofes naturales ocurridas en el año precedente al año de distribución de los recursos del Fondo Común Municipal"[63].

No obstante, al año siguiente, el director de la ONEMI ofició al Subsecretario de la SUBDERE señalando las dificultades que presenta el indicador de ser aplicado, pues en su concepción original considera las variables de población

[63] Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1995) Reglamento para la aplicación del artículo 28 del decreto ley N°3.063 de 1979, modificado por el artículo 2° N°15 de la ley N°19.388. Este decreto fue derogado en enero de 2009 a través del decreto N°1293.

más vulnerable, población afectada/damnificada, clasificación comunal según pobreza y componente de población rural. A criterio del director de la ONEMI esta ecuación no sería capaz de abordar y reflejar las particularidades del territorio, así como tampoco de los impactos de diferentes desastres. Para ello plantea modificar la ponderación del componente rural, así como añadir al cálculo las variables de recurrencia, estacionario (referida a eventos prolongados en el tiempo, como por ejemplo la marea roja y el impacto por desastre.

g) Participación comunitaria en la gestión de desastres (1996)

En concordancia con el resto de los documentos publicados durante 1996, se insiste en la idea que el sistema de protección civil está compuesto por representantes de las diversos niveles político-administrativos, pero que tienen la libertad de adecuar su organización para hacer frente a eventos de desastres conforme sus propios recursos. Es interesante determinar cómo estos grados de libertad operan o afectan si se evalúan desde un enfoque de gobernanza.

Luego de una larga introducción sobre cómo los eventos de desastres han moldeado la idiosincrasia y cultura chilena, se reconoce la importancia de generar políticas y estrategias, planes y actividades que convoquen a las comunidades. Para eso el plan se propone como objetivo general "propiciar la generación de planes comunales integrales basados en las específicas realidades locales en cuanto a amenazas, vulnerabilidades y recursos. Ello, en el marco de la política de Estado de descentralización de su gestión y por ende, del propósito que se trazó ONEMI en 1994, de potenciar las capacidades locales de protección civil". Para esto, los objetivos específicos se central en la elaboración de mapas participativos de riesgos, sistemas locales de información y comunicación, intervención en las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades, y en la detección de deberes y derechos compartidos entre la autoridad y la comunidad.

Este último objetivo específico resulta particularmente interesante, pues sienta como propósito el distribuir roles y responsabilidades entre la ´autoridad y la comunidad´, dando a entender que por autoridad se refiere al resto de los actores que conforman el sistema de protección civil, mientras que la comunidad queda en una categoría aparte sin que se defina su agencia y ponderación dentro del sistema. Del mismo modo, el documento no señala otras formas de organización y coordinación entre los diferentes actores, una hoja de ruta, indicadores, y menos aún establece el financiamiento de dichas acciones, ni quien queda a cargo de su implementación.

h) Bases para la gestión integrada (1998)

Este documento es el primero que se separa del antiguo enfoque de responsabilidades y capacidades individuales que se suman a la gestión del riesgo de desastres desde sus libertades y alcances. Acá se hace un fuerte hincapié a la necesidad de acciones coordinadas para asegurar la protección civil: "el objetivo común, que en Protección Civil es el otorgamiento de una mayor seguridad y protección a las comunidades frente a sus riesgos particulares y específicos. porque su rol concreto y específico está destinado a la Protección civil en Prevención, Preparación, Respuesta, Rehabilitación, precisamente como coordinador del Sistema correspondiente, comunal, provincial, regional o nacional. En Chile, estas instancias de gestión, por mandato legal, pertenecen, respectivamente, a las Municipalidades, Gobernaciones, Intendencias, Ministerio del Interior. Los demás integrantes sectoriales e institucionales del Sistema, frente a este ámbito específico, tienen funciones delimitadas y coadyuvantes: Por ejemplo, el Sector Salud tiene por misión proveer a la población condiciones saludables de vida; Educación, destinado a la formación de las futuras generaciones; etc.".

Otra de las características de este documento es que incorpora la condición ambiental como escenario del sistema de protección civil, y deja de ver al medio ambiente como el responsable de las amenazas de origen natural, sino como un elemento más a ser afectado por las consecuencias de un evento de desastre: "la concepción más avanzada de la administración de riesgos tiene por fin último la seguridad integral de las personas, de sus bienes y, por extensión, la seguridad de su principal patrimonio: el ambiente".

El tema medioambiental ha ido ganando terreno y se asocia cada vez más a la ocurrencia de eventos extremos que pueden desencadenar desastres como consecuencia del cambio climático. Desde este cuerpo teórico conjunto uno de los conceptos que ha tomado más fuerza es el de resiliencia. Como lo señala el documento de 1998, la administración de riesgos desde un enfoque de resiliencia puede ser entendido como una forma moderna de biopolítica, desde el cual no se impone, sino que se moldean conductas y procesos naturales (Braun, 2014). La resiliencia desde una perspectiva ecológica trata de preservar la integridad de los sistemas, mientras que en los sistemas sociales adquiere mayor complejidad (Alexander, 2013). Desde posturas más radicales, la resiliencia se asocia a una técnica propia del neoliberalismo que imponen visiones de desarrollo y que bajo el alero de la adaptación lo que realmente generan son nuevos tipos de vulnerabilidades (K. J. Grove, 2013).

i) Direcciones regionales de protección civil y emergencias en el sistema nacional de protección civil (2003)

El documento "Direcciones Regionales de Protección Civil y Emergencias en el Sistema Nacional de Protección Civil" desarrollado por ONEMI en 2003, es el

primero que se publica luego del lanzamiento del nuevo Plan Nacional de Protección Civil del año anterior y que reemplaza al Plan Nacional de Emergencia de 1977. En éste se destacan las capacidades que debe demostrar los directores regionales de protección civil ante la escasez de competencias reales: "al ser meros órganos asesores del Intendente Regional en materia de Protección Civil, los Directores Regionales deben contar con una serie de cualidades y características en cuanto al papel que les corresponde desempeñar, por cuanto al no gozar de un papel resolutivo en este plano, se ven llamados a ser entes con la capacidad de influir en las decisiones de la autoridad política, para de esta forma proteger de mejor manera a la población civil ante situaciones de riesgo".

Lo citado ejemplifica las dificultades de la implementación de un sistema de gobernanza, donde se visualiza un alto componente político. Por ende, es plausible concluir un ejercicio de reterritorialización en la fase de respuesta por parte del Estado en la gestión del riesgo de desastres, dado que las estructuras y mecanismos de acción llevan a una concentración del poder con una clara expresión territorial, particularmente, en borrar la autonomía y despliegue de las escalas espaciales. Esto coincide con la definición de DeLanda, quien lo explica como "procesos no espaciales que aumentan la homogeneidad interna en un ensamblaje" (2006, p. 13).

7.4.1. Tópicos de la normativa entre periodos

Este amplio corpus de documentos que surgen como respuesta a Yokohama y a MAH podrían suponer una adhesión a los objetivos y metas de dichos marcos, pero si se analizan en su conjunto permiten ver que no necesariamente sientan las bases para el ejercicio de una gobernanza del riesgo de desastre en Chile. Si se hace un ejercicio a ciegas, vale decir, si se analizan con técnicas de minería de textos, específicamente modelamiento de tópicos (*topic modeling*) desde una metodología de clasificación no supervisada con el objetivo de identificar a través de una matriz de frecuencia de documento[64] de manera de encontrar algunos grupos de ítems o tópicos, sin dirigir qué es lo que se está buscando.

Por lo tanto, se trata de un ejercicio exploratorio sin ningún tipo de prejuicio y parcialidad, sino que su desglose y clasificación desde el mismo conjunto de documentos. Si se establece un número de 10 tópicos y se pide al sistema que entregue la lista de los 20 términos que definen cada tópico ordenados por sus betas[65], se obtiene tiene la Tabla 5. Dado que la clasificación da como resultado el número de tópicos que se define y sus términos en orden de probabilidad, no

[64] Document-term matrix es una matriz que describe la ocurrencia de términos dentro de una colección de documentos, donde las filas corresponden a los textos y las columnas a las palabras

[65] El valor beta representa la probabilidad que un término haya sido generado por el tópico. Como toda probabilidad, al acercarse su valor a 1 significa que mayor es la probabilidad que un término sea parte de un tópico.

entrega un título o denominación para cada tópico. Con fines de facilitar el análisis se propone nombrar a cada uno de ellos como dimensiones de acuerdo con el grupo, significado y relación de las palabras que lo conforman de la siguiente manera:

Tabla 5: Tópicos y términos de la planificación nacional entre periodos

	Tópico 1 Desastres	**Tópico 2 Amenazas**	**Tópico 3 Fases**	**Tópico 4 Exposición**	**Tópico 5 Capacidades**
1	"desastres"	"amenaza"	"prevención"	"riesgo"	"regionales"
2	"emergencias"	"efectos"	"actividades"	"mayor"	"cuanto"
3	"eventos"	"vulnerabilidad"	"mitigación"	"situaciones"	"necesario"
4	"comunas"	"daños"	"respuesta"	"población"	"cuales"
5	"seguridad"	"sistemas"	"planes"	"personas"	"direcciones"
6	"poblacion"	"daño"	"desarrollo"	"acciones"	"relación"
7	"considerar"	"infraestructura"	"acciones"	"liderazgo"	"forma"
8	"naturales"	"zonas"	"etapa"	"todas"	"plano"
9	"variables"	"redes"	"medidas"	"situación"	"funcionarios"
10	"gestión"	"instrumentos"	"preparación"	"características"	"personal"
11	"factor"	"inundaciones"	"planificación"	"mejor"	"autoridad"
12	"comunal"	"riesgo"	"desastres"	"forma"	"emergencias"
13	"catástrofes"	"condiciones"	"comunidad"	"tener"	"hace"
14	"afectadas"	"sector"	"social"	"hecho"	"dentro"
15	"tiempo"	"fenómenos"	"servicios"	"punto"	"entes"
16	"manera"	"agua"	"desastre"	"gran"	"parte"
17	"comuna"	"elementos"	"reconstrucción"	"eficiencia"	"funciones"
18	"momento"	"deslizamientos"	"evitar"	"tiempo"	"manera"
19	"integral"	"terremotos"	"plazo"	"humano"	"directores"
20	"prevencion"	"monitoreo"	"programas"	"medida"	"tema"

	Tópico 6 Funciones	**Tópico 7 Procesos**	**Tópico 8 Evento**	**Tópico 9 COE**	**Tópico 10 Normativa**
1	"coordinación"	"información"	"evento"	"comité"	"interior"
2	"acuerdo"	"proceso"	"alerta"	"operaciones"	"servicio"
3	"organismos"	"comunicación"	"situación"	"centro"	"ley"
4	"respuesta"	"procesos"	"ocurrencia"	"trabajo"	"ministerio"
5	"mando"	"decisiones"	"desastre"	"integrantes"	"oficina"
6	"roles"	"acción"	"riesgo"	"servicios"	"protección"
7	"técnicos"	"forma"	"posible"	"instituciones"	"d.s"
8	"medios"	"capacitación"	"frente"	"región"	"funciones"
9	"deberá"	"análisis"	"bienes"	"organización"	"gobierno"
10	"autoridad"	"toma"	"destructivo"	"comunal"	"publico"
11	"capacidad"	"hacia"	"ejemplo"	"provincial"	"onemi"
12	"funciones"	"coordinación"	"vida"	"local"	"decreto"
13	"necesidades"	"programa"	"caso"	"tareas"	"planificación"
14	"cómo"	"permite"	"control"	"director"	"contar"
15	"constituye"	"líder"	"personas"	"organismos"	"coordinar"
16	"personas"	"autoridades"	"comunidad"	"permanente"	"general"
17	"establecer"	"reingeniería"	"impacto"	"estructura"	"administración"
18	"acceder"	"niveles"	"procedimientos"	"área"	"d.l"
19	"organizaciones"	"existe"	"magnitud"	"representantes"	"incluyendo"
20	"evaluación"	"informe"	"necesidad"	"comités"	"coordinación"

Fuente: Elaboración propia, 2023

Como se desprende de la Tabla 5, el primer tópico que emerge del grupo de documentos, corresponde al evento de desastre en sí mismo, siendo el

denominador común de todos ellos, lo cual en sí no es un hallazgo sorprendente, pero lo interesante es ver cómo se relaciona con el resto de los tópicos identificados. El segundo de ellos corresponde a las principales amenazas de origen de desastres como inundaciones y terremotos.

Un tercer tópico reúne a las fases del ciclo de la gestión de riesgos de desastres, en donde se identifica claramente la prevención, la mitigación, la respuesta y la reconstrucción, además de tareas asociadas como la preparación y la planificación, lo cual es una buena señala y sustenta la adopción de las indicaciones emanadas desde Yokohama y MAH. El cuarto tópico habla de uno de los factores del riesgo, como lo es la exposición, principalmente de la población por sobre la infraestructura o el equipamiento.

Los siguientes tres tópicos son bastante interesantes de analizar desde la teoría del ensamblaje, y corresponden a capacidades y funciones. El tópico de capacidades aúna términos identifica de manera sutil algunas agentes, pero de manera bastante genérica como 'autoridad', 'directores' o 'profesionales'. Por su parte, el tópico de funciones sugiere algunos tipos de agencia como 'establecer', 'coordinación' o 'acuerdo'. No obstante, estas agencias son bastante blandas principalmente en la fase de respuesta que posee una alta componente operativa en la resolución de las consecuencias del evento de desastres. El tópico de procesos levanta algunas actividades claves como la comunicación, el análisis y la información, y si bien también incluye a fines como la toma de decisiones, dentro del tópico no se encuentra el mecanismo habilitante para que la información y su análisis llegue hacia los líderes y la toma de decisiones.

El octavo tópico describe la ocurrencia del evento y sus primeros impactos, pero no incluye la primera respuesta dentro de los términos que lo definen. En el siguiente tópico que se denominó como COE (Comité de Operaciones de Emergencia), es el primero de los tópicos que permite identificar cierta componente territorial, pero desde la lógica de la división político administrativa: región, comunal, provincial, local; y da una luz prematura de gobernanza al hablar de estructura, representantes, integrantes, organismos e instituciones. "La razón por la que la gestión del riesgo de desastres está centralizada en Chile puede encontrarse en la idea de que las instituciones gubernamentales suelen reproducir la organización territorial estatal de los países (Brenner, 2000; 2009). No es de extrañar entonces que en un país política y económicamente centralizado como Chile encontremos que las instituciones de catástrofes asimilen la estructura, organización jerárquica y distribución espacial de la organización territorial del Estado: es decir, la forma en que se organiza espacialmente el territorio para ser administrado por el gobierno" (Sandoval & Voss, 2018, p. 33).

El último tópico hace referencia el marco normativo de la gestión del riesgo de desastres, identificando al ministerio del Interior y a la ONEMI, como las principales referencias. Es curioso que la ONEMI sólo aparezca individualizada en este tópico, vale decir, la ONEMI es una institución que actúa por decreto,

pero que en la práctica se ve anulada por otros actores y agencias, pues no aparece por ejemplo en el tópico de fases, funciones o procesos en donde debiese liderar cada uno de ellos.

En términos de gobernanza, el grupo de documentos revisados es bastante débil. De hecho, el concepto de gobernanza no aparece como tal. Esta ausencia se ve acentuada por el hecho que tampoco se identifican con claridad agentes y agencias, lo que en términos de ensamblaje revela una escasa cohesión representada en relaciones de exterioridad (DeLanda, 2006). Asimismo, la omisión de roles hace que los tópicos de capacidades, funciones y procesos solo sean nominativos y no garanticen su ejercicio ante la falta de actores claves. Finalmente, la gestión del riesgo de desastres del periodo se despliega en un escenario isotrópico, en donde no es posible identificar una componente espacial clara. Pese a que se asimile a la estructura de la división político-administrativa, tanto los eventos de desastres como los ensamblajes son prácticas situadas, por lo tanto, debe identificarse claramente cuál es el espacio físico y social sobre el cual se desenvuelven.

7.4.2. Plan Nacional de Protección Civil 2002

Con la experiencia de Yokohama y con la certeza de un futura conferencia mundial de la gestión del riesgo de desastres en Hyogo, en 2002 se publica el Plan Nacional de Protección Civil. Pese a que promulga a través del decreto supremo Nº156 del Ministerio del Interior, en su objetivo general hace explícito su alcance: “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”. De esta manera, se deja de manifiesto que las indicaciones allí emanadas sólo quedan en el plano de las recomendaciones.

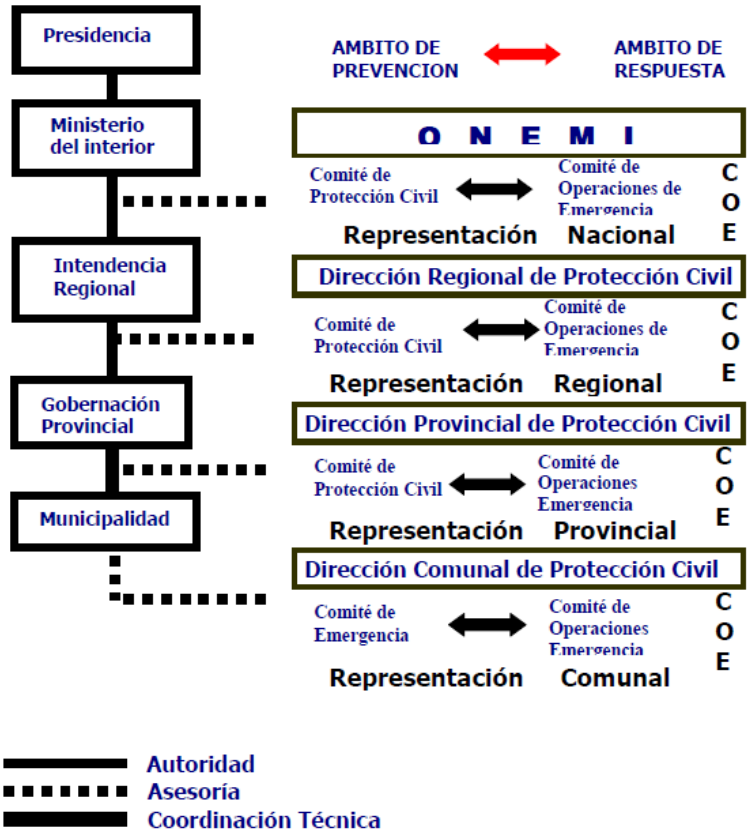
A pesar de que en su objetivo se declara una voluntad de planificación intersectorial, se ve como alrededor de ‘nacional’ se genera un nodo con las combinaciones de plan, sistema y nivel, sin que se visualicen otros actores o escalas que permitan conseguir dicha intersectorialidad. De hecho, es curioso que además de la omisión de cualquier otra escala que no sea nacional, la referencia espacial que se utilice sea la de ‘área jurisdiccional’, la cual plantea un territorio amorfo y sin espacialidad donde resulta bastante complejo interpretar o territorializar cualquiera de las recomendaciones que se desprenden del plan. “La gestión en Protección Civil debe responder a la realidad de un área jurisdiccional determinada, interrelacionando amenazas, vulnerabilidades y recursos, como base de orientación de la acción en prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, como un proceso participativo y continúo en el tiempo, de revisión y perfeccionamiento permanente”.

Del mismo modo, el documento tiene una fuerte orientación a la fase de respuesta, aunque no se define como tal, sino que se hace referencia a esta como emergencias o eventos destructivos. Acorde con MAH, en el Plan Nacional de Protección Civil se encuentra una asociatividad entre los términos prevención-preparación-mitigación, pero pese a que el documento se enfoca en las consecuencias de los eventos de desastres, no hay referencias explícitas sobre cómo organizarse o gestionar las etapas de respuesta y reconstrucción, por lo tanto, se pierde una oportunidades de establecer roles, responsabilidades o cualquier forma de organización post desastres, dando por sentado que las estructuras que funcionan para las fases previas al desastre debiesen operar de la misma forma una vez ocurrido éste, sin considerar que se requieren de capacidades, liderazgos y recursos diferentes, pese que en el documento se sostiene que "la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros al momento de ocurrir una emergencia, asociada a los daños y necesidades, determina la capacidad de respuesta del sistema social expuesto", dejando entrever nuevamente que las particularidades de las comunidades y los territorios es pasada por alto.

Así como hay una omisión del espacio, también existe una anulación de cualquier tipo de actor. El llamado de Yokohama de fortalecer la institucionalidad y las comunidades en pos de la resiliencia no es posible de identificar dentro del Plan Nacional. La aparición de conceptos como la comunicación-social es en realidad el sinónimo que se utiliza para hacer referencia a medios de comunicación masivos: "En situaciones de emergencia o desastre, la generación centralizada de una información oportuna, sobria y veraz, difundida descentralizadamente a través de los medios de comunicación social, es el recurso más directo e inmediato para evitar la proliferación de rumores infundados". En términos de comunicación se vuelve a evidenciar signos de centralismo, pues pese a que se insta a que la información sea distribuida de manera centralizada, su generación surge en un nivel central y reducido, con el objeto de que no se generen interpretaciones que se alejen del mensaje que unos pocos actores quieren comunicar.

Como se observa en la Ilustración 28, se observa una articulación de los actores y de las escalas muy similar al esquema del Plan Nacional de Emergencia de 1977, en el sentido que se replica la misma estructura para cada escala territorial, sin tener en consideración las realidades y capacidades de cada una de ellas y de sus respectivos activos. Asimismo, tampoco se ve conexión o vínculos entre los diferentes actores y escalas por lo que se refuerza un paralelismo en la gestión del riesgo de desastres.

Ilustración 28: Organigrama Plan Nacional de Protección Civil 2002



Fuente: ONEMI, 2003

El plan de 2002 que vino a reemplazar el de 1972 tampoco demuestra en sí avances sustantivos en la comprensión de la gestión del riesgo de desastres y menos aún una estrategia acorde de implementación por cuanto sus recomendaciones sólo son del tipo indicativo. Las proposiciones de coordinación entre escalas e intersectorialidad resultan vacías dado que no se fijan roles y responsabilidades, y quedan omitidas fases clave dentro del ciclo de gestión del riesgo. Por ejemplo, pese a declarar que la participación es una acción propia de la gestión del riesgo y que debe comenzar en el nivel más basal, siendo los municipios la instancia administrativa más cercana, la inclusión de actores en estas instancias es escasa o nula, por decreto o sin ellos, pese a que se cuenta con el tiempo necesario para organizar y adecuar la participación de los distintos niveles de administración y gestión, las comunidades, voluntarios, la academia e incluso los privados.

En el Plan Nacional de Protección Civil de 2002 se establece que "deberán estar representados en estos comités los servicios, organismos, cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros del área jurisdiccional respectiva, e instituciones de los sectores públicos y privados que, por la naturaleza de sus funciones e importancia de sus recursos humanos y materiales disponibles, sean necesarios para la prevención de riesgos y solución de los problemas

derivados de emergencias, desastres y catástrofes", y en el Plan ACCEDER de 2009 esquematiza la organización de los actores de la siguiente manera: "autoridad superior del organismo o unidad territorial donde se aplicará el Plan; un Coordinador, Jefe de Seguridad o Director de Emergencia (o de Protección Civil y Emergencia) y cada una de las unidades u organismos operativos de primera respuesta y de respuesta complementaria, según sea el caso (Bomberos, Salud, Carabineros, FF.AA., Defensa Civil, Cruz Roja, etc.) y los correspondientes encargados de responsabilidades específicas y colaboradores".

Dada la labor que han cumplido las fuerzas armadas sobre todo en las fases de respuesta y reconstrucción y la evaluación positiva de dicho trabajo, se debe considerar como un actor relevante en la gestión del riesgo de desastres y no olvidar que no es necesaria la declaratorio de estados de excepción para su accionar en caso de catástrofe, sino que basta con la adecuación de sus funciones a los planes existentes, sin la necesidad de limitar derechos y garantías constitucionales.

Con este esquema de plan y de diseño institucional es que se despliega para dar respuesta al evento de terremoto de Constitución de 2010, en donde el seguimiento de los protocolos -como la conformación del COE en dependencias de la ONEMI- no aseguró que se evidenciaran problemas de coordinación y de comunicación, e incluso de interpretación de la información, lo que determinó de manera importante la evaluación que se hizo de la fase de respuesta, que además coincidió con la entrega de gobierno entre los coaliciones antagónicas.

Como estrategia de aplicación del Plan, se recoge la metodología ACCEDER, un año antes del terremoto de Constitución, en donde se presenta la operativización del plan.

7.5. Conclusiones del capítulo

El período revisado fue fecundo en la publicación de documentos que instalaron una narrativa sobre la necesidad de intensificar los esfuerzos para la reducción del riesgo de desastres. Como marco internacional Yokohama y luego MAH marcan un hito en la gestión del riesgo de desastres, teniendo eco a escala regional en organismos como la CEPAL y el BID. En Chile, el comienzo de la transición democrática fue fértil en la publicación de documentos que abogaban por la implementación de un sistema de protección civil, pero lo escalonado del diseño y la ausencia de competencias claras debilitó dicho propósito, e incluso, un sesgo a una estructura vertical como lo era durante la época militar, lo que constriñe el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres al sumar actores, pero sin topologías, sólo como estratos paralelos. Como proponen Sandoval y otros (2020), un país tan liberalizado en términos económicos como Chile, deja precisamente menos espacio para nuevos cambios neoliberales.

Esta simplificación de los ensamblajes, producto de la falta de nodos, actores y espacios, se traduce en un síntoma de la falta de una visión de gobernanza. Si bien este concepto no se encuentra del todo desarrollado e instalado en el período en estudio, los textos revisados -sobre todos los marcos internacionales- ya despuntan hacia este objetivo como clave dentro de la gestión del riesgo de desastres, relevándolo como el mecanismo que hace posible la interlocución entre diferentes actores y la base de legitimidad para su inclusión dentro de políticas públicas.

Dentro de las consecuencias se puede apreciar cómo se despliegan fenómenos de *scale-jumping*, donde políticamente se realizan intervenciones en las escalas seleccionadas, mientras que los marcos internacionales insisten en la necesidad de facilitar procesos *cross-scale*, de manera que las escalas pueden trabajar conjuntamente sin traslaparse. Estas consecuencias tienen importantes implicancias en términos de distribución del poder, por cuanto el concepto de escala también está construido sobre relaciones de poder (Peck, 2002), por lo que asociación y las propiedades reorganización y recombinación de las escalas y entre las escalas son demostraciones de relaciones sociales y políticas.

En el análisis de las relaciones de poder, el accionar paralelo de cada una de las escalas administrativas diluye la capacidad de generar una red compuesta y deja un excedente de poder. Este excedente fue absorbido tras el evento de terremoto de Constitución de 2010 por el presidente de la república y el marcado centralismo en la gestión de la respuesta y la reconstrucción, que queda reflejado en el análisis de términos asociados en los documentos posteriores al evento. Esta concentración del poder afecta al resto de las escalas menores.

Tal como los actores de la gestión del riesgo demuestran un quiebre en la medida que se desciende jerárquicamente a nivel político-administrativo, cuando se realiza el ejercicio de interpretar el escenario donde se desenvuelve la gestión del riesgo de desastres se observa que se trata más bien de un espacio discursivo que de un espacio relacional. En los primeros niveles se ve un enlazamiento estimulado por la documentación sobre protección civil existente para el período en estudio, pero que cuando se avanza hacia las escalas que tienen un campo de acción directo sobre el territorio estas relaciones se ven difuminando, sin estipular claramente sus roles o capacidades a ser provistas.

Asimismo, el concepto de urbano o metropolitano no presentan una representatividad, pese a que las dinámicas propias de las ciudades chilenas operan en esta escala, la cual ha sido ignorada dentro del diseño de una gestión del riesgo de desastres. La ausencia de esta escala dentro de la gestión también repercute en alcanzar una gobernanza del riesgo de desastres, pese a que varios autores han visto en esta escala una oportunidad para liderar una gobernanza que se haga cargo no sólo de la respuesta y la reconstrucción, sino que sea principalmente ascendentes en las fases de preparación y mitigación (Berkes, 2007; Siembieda, 2010). Por lo tanto, pese a que el nivel comunal y local se

entrelaza con los otros niveles de la protección civil, lo cierto es que la ciudad en sí no es considerada como el espacio donde se manifiestan los efectos del desastre, y menos aún, como el lugar donde se desarrollan las dinámicas que influyen en la magnitud de la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad.

Se reafirma entonces que no existe un espacio físico y social de la respuesta, y por consiguiente, sin territorios no pueden haber agenciamientos (Deleuze & Guattari, 1987). Además de la ausencia de escalas, se observa casi una nula inclusión de lo local o comunitario como concepto, reforzando el argumento de una centralidad en la administración del poder, con relaciones que se dan entre los actores designados dentro de un mismo nivel. Esto se ve reafirmado por lo expuesto en el informe conjunto de la CEPAL y el BID de 2009, en el cual diagnostican "el sistema de manejo de desastres especialmente a escala local suele no contar con personal preparado para realizar las tareas". Independiente si es causa o consecuencia del centralismo señalado, lo cierto es que mientras exista esta condición la capacidad de las escalas locales seguirá siendo en lo formal reducida.

La adhesión de Chile a los marcos internacionales se dio de una manera parcial. Pese al discurso instalado en la serie de guías y planes a diferentes escalas, el refuerzo en los conceptos de individualidad y autonomía de las instituciones y actores en la gestión del riesgo, en la medida de sus capacidades, deshabilita el fortalecimiento de una coordinación efectiva, y menos aún el despliegue de una gobernanza. Actuar con los propios recursos devela el riesgo implícito que identificaba CEPAL respecto a la escasez de recursos humanos y financieros en las escalas menores. La asimetría en la asignación de recursos para la gestión del riesgo de desastres aumenta la probabilidad que se dé una concentración del poder, una reterritorialización en términos de ensamblaje.

Capítulo 8_El terremoto del Bicentenario

El año del bicentenario de la independencia de Chile prometía ser recordado por la serie de proyectos con los cuales se conmemoraría el hito republicano, como el centro cultural Gabriela Mistral, la inauguración de los parques La Aguada y la Hondonada, el mejoramiento de puertos y de rutas costeras, además de eventos culturales y programas de corte educacional y social. En términos políticos, también significaría un cambio importante, pues en la segunda vuelta presidencial del 17 de enero de 2010, Sebastián Piñera se impuso por un 51,6% de los votos a Eduardo Frei, lo que implicaba el fin de los gobiernos de la coalición de la concertación que se había mantenido por 20 años en el poder democráticamente luego del fin de la dictadura.

Este resultado fue un golpe duro, pues la presidenta en ejercicio, Michelle Bachelet contaba con altos índices de popularidad y un alto porcentaje de aprobación de su gestión (Castiglioni, 2010) que no lograron traducirse en un nuevo periodo de gobierno para la concertación. Si bien el candidato oficialista Eduardo Frei ganó sus primarias con holgura, el ascenso de la campaña de Marco Enríquez-Ominami -díscolo del partido socialista- fue importante en el resultado final. Enríquez-Ominami se planteó como una nueva alternativa hacia una política concertacionista que ya mostraba signos de desgaste luego de 20 años en el poder. Uno de los principales signos de desgaste fue el retorno a las protestas, principalmente representada en la "revolución pinguina" de 2006, en donde los estudiantes secundarios se organizaron para reclamar una educación de calidad, pidiendo el fin de la LOCE (ley orgánica constitucional de educación) que entró en vigor justo un día antes del término de la dictadura.

Dentro de las críticas más duras a la concertación se encuentra precisamente la idea de una ´falsa democracia', sustentada en que la Constitución de 1980 que estuvo vigente durante todo el periodo, estaba lejos de representar la voluntad mayoritaria del pueblo al ser un producto de la dictadura (Portales, 2012), mientras otros autores señalan que el quiebre se produjo en la tensión entre el deseo de una sociedad más equitativa y democrática versus la instalación de un modelo de desarrollo neoliberal, decantando finalmente en esta última que se manifestó en una tecnocracia de las políticas públicas (Pressacco & Salvat, 2012). Lo que se conoció como el 'modelo chileno' en términos de cifras fue fructífero, en donde el crecimiento del PIB promedio de los 20 años fue de un 5,1%, en tanto que el PIB per cápita creció a un promedio anual de 3,7% (Ffrench-Davis, 2016). Y fue precisamente el candidato que representaba el éxito económico y empresarial, Sebastián Piñera, quién logró quedarse con la elección de 2010. Sin embargo, no contaba con que su programa de gobierno tuviese que cambiar obligadamente producto del terremoto del sábado 27 de febrero de 2010.

El siguiente capítulo tiene como objetivo presentar los elementos que conforman el ensamblaje de la gobernanza del riesgo para el terremoto de Constitución de 2010, ver como estos elementos se comportan de acuerdo con sus capacidades, el relacionamiento entre los agentes materiales y no

materiales, y los cambios que se producen durante la etapa de respuesta. La reconstrucción del ensamblaje se hizo a través de las notas de prensa de los 90 días siguiente al terremoto de dos de los principales medios escritos, el cual se va mezclando con el relato de actores que participaron de la fase de respuesta dentro del periodo, desde un enfoque histórico que combina elementos de entrevistas, buscando conexiones entre el pasado y el presente (Dittmer, 2014).

8.1. Las primeras preocupaciones: la mayor tragedia de los últimos 50 años

Al momento del terremoto, a las 03:34 del sábado 27 de febrero, la presidenta Michelle Bachelet había regresado pocas horas antes a su residencia, pues a la una de la madrugada había aterrizado en Santiago proveniente de Buenos Aires, en lo que supuestamente sería su penúltima gira presidencial, pues tenía proyectado asistir el 1º de marzo de 2010 al cambio de mando en Uruguay donde asumiría José Mújica, viaje que finalmente no se concretó. Pese a lo interrumpida de su noche, luego de llamar a su madre para que se reuniera y acompañara a sus hijas en un único lugar, se dirigió directamente hacia la oficina central de la ONEMI, en calle Beauchef, llegando cerca de las cuatro de la mañana. Una vez en el lugar, y solicitar la información que se había podido recabar, tomó como una de las primeras medidas el decretamiento de zona de catástrofe entre las regiones de Valparaíso a Araucanía[66].

El actuar de Bachelet durante las primeras horas tras la catástrofe se apegó estrictamente a lo planificado. Comprendiendo la magnitud del evento, su ida directa a la ONEMI daría a entender que lo que buscó fue instalar un Comité de Operaciones de Emergencia (COE) a escala nacional y el decretamiento de zona de catástrofes se atiene a la ley 16.282 de sismos y catástrofes. No obstante, este proceder que se adhería a lo señalado en el Plan Nacional de Protección Civil de 2002 vigente en esa fecha, la presencia de la mandataria en las dependencias de la ONEMI -lugar donde además se encontraba el Subsecretario del Interior, Patricio Rosende y su directora, Carmen Fernández- para algunos los presentes en la ONEMI ese día más que un catalizador se convirtió en un enredo dentro de la jerarquía y esquema de toma de decisiones.

> *"Esto también generó un desorden, porque había mucha gente en la sala y quienes tomaban decisiones estaban impedidos porque en una sala donde cuatro personas tomaban decisiones había 30 personas". Jefe de Turno Centro de Alerta Temprana ONEMI*

[66] "Bachelet altera agenda por 72 horas para definir uso de 2% de fondos para catástrofe", *El Mercurio*, 28 de febrero de 2010

El terremoto de 8,8 M_w impactó principalmente a la zona centro-sur del país, en donde se concentra la población y las principales actividades económicas. Esto mismo amplificó los efectos del terremoto, pues la demanda por información y soluciones fue creciente. Uno de los primeros ministros en evaluar su cartera fue Sergio Bitar de Obras Públicas, ante los problemas de conectividad que se originaron producto del corte de carreteras, caminos y los daños en el aeropuerto internacional de Santiago. Las críticas apuntaron al modelo de concesiones dado que los daños se produjeron en obras que estaban listas para ser inauguradas, como el paso sobre nivel de la localidad de Hospital al sur de la RMS. Ante esto, Bitar enfocó la respuesta a soluciones a corto plazo que aseguraran la conectividad, y respecto a la conectividad internacional, tomó casi una semana restablecer los vuelos internacionales[67]. Por su parte, Hernán Chadwick, presidente de la Asociación de Concesionarias, también debió salir al paso de las críticas, señalando que "fue un día malo para las carreteras, para las concesionarias, para el país (…) Un terremoto de este grado no está contemplado en el cálculo ingenieril"[68]. Con esta declaración reconocía el colapso, pero justificaba en lo extraordinario del evento las fallas evidenciadas. No obstante, se trataba de infraestructura que contaba con seguros comprometidos.

Las redes de comunicación entre personas también se vieron interrumpidas. La saturación de las redes telefónicas móviles producto de la caída de antenas generó un tráfico en las comunicaciones que impidió comunicarse a través de este mecanismo. El subsecretario de Telecomunicaciones, Pablo Bello, solicitó públicamente que las llamadas de emergencia fuesen breves y que se privilegiara como mecanismo los mensajes de texto[69]. La generación eléctrica también se vio mermada producto de los daños que hubo en la refinería Biobío de ENAP en dicha región, por lo que la dificultad para generar petróleo afectó su inyección en el sistema de hidroeléctrico, por lo que también hubo llamados a cuidar el consumo de combustibles para asegurar la demanda eléctrica[70]. Dentro de los impactos de los problemas de combustible, se sumó el de la cadena logística para la distribución de alimentos, pues si bien no había un problema de volumen, el riesgo radicaba en la normalización de la distribución de energía y combustible[71].

> *Lo que hubo que hacer en el tema de abastecimiento fue aplicar una norma -había servicentros tipo que se los guardaba el Estado, o sea no podían entregar nada y eran solamente distribuidores de*

[67] "Santiago restablece el viernes los vuelos al exterior", *La Tercera*, 1° de marzo de 2010

[68] "Fallas en puentes provocan varios cortes en Ruta 5 Sur", *El Mercurio*, 28 de febrero de 2010

[69] "Mensaje de texto son la fórmula más exitosa para comunicación expedita", *El Mercurio*, 1° de marzo de 2010

[70] "Argentina eleva envíos de gas a Chile y alivia presión sobre consumo de diésel", *La Tercera*, 3 de marzo de 2010

[71] "Viñas perderían sobre US$ 300 millones por daños en bodegas y barricas de vino", *La Tercera*, 2 de marzo de 2010

> *emergencia para vehículos del Estado-. Solamente se implementó en tres servicentros en todo Santiago. - Encargado de seguridad y urbanismo público región Metropolitana de Santiago*

La interrupción de los flujos, tanto físicos como de comunicación, no sólo afectó a la población que requería comunicare y contactarse con familiares, sino que la propia gestión del gobierno. En términos de territorio afectado fueron siete regiones, pero en términos de población significaba cerca de un 80%, por lo tanto, las demandas por una pronta respuesta se amplificaron. No obstante, el escenario político también influyó en que las críticas se ampliaran. El término del período de Bachelet con un alto grado de aprobación -por sobre un 80%- puso presión a una oposición que se aprontaba a asumir el poder, por lo que los tiempos de respuesta del gobierno fueron el gatillante para desplegar una ola de críticas para generar grietas, teniendo en consideración que la etapa de respuesta y reconstrucción sería en pleno durante la administración de Piñera. Ante esto, el gobierno de Bachelet asumió el retraso a tan sólo 36 horas ocurrido el desastre, admitiendo que la falla de las comunicaciones había sido a todo nivel[72].

La primera semana tras el evento culminó con el evento televisivo "Chile ayuda a Chile" -nombre que también tuvo la iniciativa que se realizó a causa del terremoto de 1985- en donde figuras del espectáculo se reunieron en un show continúo televisado de 27 horas con el objetivo de recaudar 15 mil millones de pesos para la construcción de mediaguas. La iniciativa liderada por el presentador conocido como Don Francisco, emulando la recaudación televisada anual para la fundación de rehabilitación de niños llamada Teletón, logró finalmente reunir más de 45 mil millones de pesos.

Lo particular de esta edición fue la incorporación del gremio privado, principalmente a través de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), quienes además de reunirse con la presidenta Bachelet para "dar una señal de unidad y ponerle rostro al sector empresarial", a través de un panel de empresarios atendieron las donaciones vía telefónica durante el evento[73]. Dentro de la cifra final, el rol del empresariado también fue importante, dado que sobre el 55% de las donaciones provinieron de la empresa privada. Este porcentaje estuvo alentado porque el mismo día del evento, el Servicio de Impuestos Internos (SII) despachó una circular en donde clarificaba que en virtud de la ley N°16.282 de sismos y catástrofes, no se establecía un límite máximo a las donaciones, por lo tanto, cualquier monto donado quedaba exento del cobro de impuestos[74].

[72] "La Moneda atribuye retraso de ayuda a colapso en comunicaciones", *El Mercurio*, 2 de marzo de 2020

[73] "Inédita presencia de empresarios en atención telefónica", *La Tercera*, 6 de marzo de 2010

[74] Servicio de Impuestos Internos, Circular N°19 del 5 de marzo del 2010

La inclusión de los empresarios privados en los primeros días de la respuesta representa un elemento de desestabilización del ensamblaje, que se manifiesta desde su rol expresivo donde busca legitimar su autoridad -en este caso de los empresarios- de ser parte del proceso de respuesta. Desde una posición en donde lo que les importa es realzar su carisma ("… ponerle rostro al sector empresarial"), no sólo se suma un nuevo actor con deseo de apoyar en la etapa de respuesta, sino que también de instalar un discurso desde su posición en un espacio altamente especulativo (Harvey, 1989), como lo es el espacio social luego de un terremoto. Como manifestación de este espacio especulativo, la circular del SII abrió una oportunidad para que los empresarios en el nombre de la causa benéfica realizaran un generoso aporte, pero que desde fines propios significó un importante beneficio tributario, más aún cuando el destino de los fondos recaudados estaba destinado a medidas paliativas y no definitivas -como lo es la construcción de mediaguas- desfigurando a través de estas expresiones los bordes del ensamblaje.

8.2. La gestión de la respuesta: acá hay un plan

La amplitud territorial de los efectos del terremoto y el nivel de daños producto de su magnitud movilizó a gran parte de las autoridades y servicios del país, aumentando la trama de relaciones y añadiendo complejidad a las mismas, producto de las coordinaciones necesarias y los diferentes enfoques de respuesta de cada uno de ellos, desde sus planes, o bien desde la ausencia de éstos. A esto se debe sumar el período de transición entre dos gobiernos de distintas coaliciones, lo que implicaba que las prioridades en las fases de respuesta y reconstrucción variasen bastante entre ellas. Estas disputas o controversias constituyeron un elemento que desfigura los alineamientos socio materiales del ensamblaje, al contraponer no sólo a los diferentes actores, sino que también a los elementos concretos y aquellos que no siendo materiales también pertenecen a él, a través de la instalación de una narrativa contradictoria y confrontacional (Feely, 2020).

Una de las primeras disputas sobre el despliegue de la gestión de la respuesta tuvo que ver con el decretamiento de un estado de excepción luego de los eventos de desorden y saqueo en las horas que siguieron al terremoto y al día siguiente, los cuales tuvieron una importante cobertura mediática. Cabe señalar que, durante los primeros días del terremoto, las señales de televisión abierta dedicaron sus transmisiones de manera completa a la cobertura del terremoto, con despachos en vivo desde las zonas más afectadas, lo que tuvo implicancias en la percepción del desastre por parte de la ciudadanía (Grassau et al., 2019), dado que en 2010 la televisión abierta seguía siendo el medio de comunicación más importante desde donde se informaba la población. Ante estas imágenes, la aún oposición exigió que se decretara estado de excepción por catástrofe con

el objetivo que las fuerzas armadas pudiesen salir a las calles y establecer un toque de queda, ante la posición que la policía no daba abasto ante los saqueadores. Para el gobierno de la concertación este no era un paso fácil de dar, y como expresó el ministro de Obras Públicas, Sergio Bitar, "para una coalición que luchó contra la dictadura militar, la idea de tener militares en la calle no fue fácil"[75]. Esto determinó que la decisión se tomará 36 horas de ocurrido el terremoto.

La contradicción más allá del componente histórico, político, e incluso emocional, que significaba la salida a la calle de los militares desde la dictadura, en términos del ensamblaje se situó en la disonancia entre los roles materiales y expresivos. En el rol material, el decreto de un estado de excepción es una de las formas más claras de enforzar la autoridad y de reterritorializar un ensamblaje (DeLanda, 2006), pero el gesto con el cual se realizó su anuncio -con Bachelet rodeada por los jefes de las fuerzas castrenses- desde el rol expresivo desfigura la autoridad de los militares que la acompañaban y logra situar la autoridad y despliegue civil de la medida, en donde el poder quedaba radicado en un agenciamiento civil, representado en la figura de Bachelet.

Para ratificar la voluntad que el ejercicio de las fuerzas armadas estuviese supeditado al restablecimiento del orden, el fiscal nacional, Sabas Chahuán, instruyó a los fiscales a cargo en las regiones afectadas por el terremoto que a los detenidos por saqueos se debía aplicar la normativa especial de agravante cuando el delito se comete en una zona afectada por un sismo, de acuerdo con la ley N°16.282. De esta manera, el poder judicial se alineaba a lo dispuesto por el Ejecutivo, demarcando su ejercicio dentro del marco jurídico establecido para dichos fines, y no desde la excepcionalidad.

Mientras el oficialismo lidiaba con las presiones, desde el gobierno entrante se preparaban para un cambio en el programa de gobierno y adelantar las modificaciones que fuesen necesarias, desplegando una visión de nuevo gobierno capaz de hacer frente a los efectos del terremoto. En el sector educacional, el nombrado ministro de Educación, Joaquín Lavín, adelantaba que ningún niño se quedaría sin clases, y que para esto se utilizarían mecanismo como la disminución de la jornada completa, de manera que los colegios funcionaran con dos jornadas diarias[76]. Por su parte, el futuro ministro de Planificación, Felipe Kast, anunciaba la creación de un nuevo instrumento para el levantamiento de información sobre los damnificados, una nueva ficha de emergencia, con el propósito de obtener la mayor muestra posible[77].

[75] "División en el Gobierno postergó decreto de estado de catástrofe", *El Mercurio,* 5 de marzo de 2010

[76] "Nuevo gobierno anuncia colegios de emergencia para la VII y VIII región", *La Tercera*, 10 de marzo de 2010

[77] "En un mes MIDEPLAN tendrá listo el catastro de familias afectadas", *El Mercurio*, 8 de marzo de 2010

No obstante, al asumir el gobierno, el presidente Piñera y su nuevo gabinete se vieron enfrentados a la envergadura de los efectos del terremoto, incluso con la sistematización y veracidad de la información. Si a una semana del terremoto, el entonces subsecretario del Interior, Patricio Rosende, no tenía una cifra clara respecto al número de desaparecidos, diez días después su sucesor, Rodrigo Ubilla, tampoco podía confirmar que los datos entregados fueran los correctos[78]. Desde el sector de empleo, si bien el nuevo gobierno anunciaba la creación de 13 mil puestos de trabajo, basados en subsidios para la contratación y con foco en la reconstrucción[79], por otro lado se debía lidiar con el masivo despido de trabajadores, aduciendo la causal de 'fuerza mayor' en donde entra la categoría de catástrofe por terremoto, por lo que tuvo que instruir a la Dirección del Trabajo para que los despidos por esta causal solo pudiesen efectuarse si es que la empresa había sido directamente dañada de manera que fuese imposible continuar con la actividad productiva.

Fue el nuevo ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet, quién a poco más dos semanas de asumir en su cargo tuvo que hacer frente esta vez desde el oficialismo a las críticas deslizadas tanto en la demora de la gestión, como en las formas de financiamiento del plan de reconstrucción. Respecto a lo primero, señaló "acá hay un plan, pero como todo plan, éste tiene fases. No han pasado 15 días y ya tenemos un diagnóstico, un plan y un financiamiento delineado. Para la crisis del 2009 el gobierno se demoró entre tres y cuatro meses para reaccionar"[80], haciendo una comparación con la antigua gestión y manejo de crisis, mientras que defendía los mecanismos del financiamiento de la reconstrucción, principalmente el alza transitoria de impuestos a las empresas, mostrando su desacuerdo frente a la posición de la concertación de realizar modificaciones a este esquema en el parlamento.

El cambio en la administración del Estado durante los primeros días de la fase de respuesta no sólo significó un cambio de coalición política, sino que en un estilo de gestión acorde a la nueva agenda a implementar. El carácter tecnocrático que quiso imprimir la administración de Piñera en los primeros días coincide con el análisis de Peck y Tickell (2002), quienes sostienen que este perfil técnico intenta 'despolitizar' mientras se dan profundas intervenciones en cuestiones que se denominan como 'sociales', en este caso, enfocadas en los efectos del terremoto. También coincide con la definición de gobernanza gerencial de Pierre (2005), al desechar tradiciones y formaciones del empleo público como la administración pública y el derecho, abriendo paso a profesionales del sector privado. Estos nuevos profesionales crean una forma

[78] "Gobierno crea equipo para verificar cifra de muertos en tsunami", *La Tercera*, 18 de marzo de 2010

[79] "Gobierno creará 13 mil empleos para reconstruir zonas afectadas por sismo", *La Tercera*, 22 de marzo de 2010

[80] "Hemos cometido pequeños errores en los primeros 15 días de gobierno", *La Tercera*, 28 de marzo de 2010

de gestión centralizada que intensifican los procesos de exclusión política y promueven una sociedad dual en términos de una coalición de intereses públicos/privados, por un lado, y un grupo cada vez más numeroso de personas marginadas por el otro (Swyngedouw et al., 2002, p. 565).

8.3. La fase de respuesta desde la división político-administrativa y la ausencia de otras escalas

8.3.1. Nivel central

La propuesta de analizar la gobernanza del riesgo de desastres en la fase de respuesta desde la teoría del ensamblaje se sustenta en entenderla en su complejidad y totalidad, no como elementos aislados, sino que más bien desde su raíz histórica y territorial, rescatando las particularidades del sitio y del lugar, además de la emergencia de nuevos elementos y actores, que desde sus agencias pueden estabilizar o bien desequilibrar los bordes de este ensamblaje, entendiendo la naturaleza de sus componentes heterogéneos. La profunda caracterización de ellas no impide que sean comparables como eventos.

Una de las principales diferencias entre los eventos del ’85 y 2010 se refiere al régimen de gobierno a la cabeza del estado. En 1985 el régimen de dictadura posibilitaba una estructura vertical de la fase de respuesta, siendo los regímenes militares reconocidos como elementos estabilizadores de un ensamblaje. En el caso de la fase de respuesta del terremoto de 2010, se da la particularidad que en los 90 días analizados se produjo un cambio de administración que no sólo significó un cambio en los actores presentes, sino que también un cambio de coalición, asumiendo precisamente el bloque de derecha quien no ostentaba el poder desde el fin de la dictadura, pero esta vez legitimada en una elección democrática. El cambio en el poder implicó un giro durante la misma fase de respuesta de los énfasis sustentados en las visiones políticas, y que se manifestó en el enroque de oposición a oficialismo. Es así como a nivel central, la frase que mejor resume el ímpetu que caracterizó a ambas administraciones fue la del ministro del Interior de Bachelet, Edmundo Pérez Yoma, al día siguiente del terremoto al afirmar que “acá hay un solo gobierno”[81].

> *Era un marco bien especial el 2010, porque era un gobierno que estaba saliendo y había otro que ya estaba preparándose para entrar porque ya era electo, entonces las fuerzas que estaban sentadas en la mesa, si bien tenían que estar con el Intendente, el otro gobierno entrante también estaba reunido con un grupo de este otro… tenían una intendencia aparte, un gobierno aparte que estaban preparándose, o sea… si uno revisa ahora se da cuenta que*

[81] “Fuerte despliegue de ministros en terreno”, *La Tercera*, 28 de febrero de 2010

le entregaron más información a ellos que nosotros. - Encargado de seguridad y urbanismo público Región Metropolitana

Pero en la práctica, la presencia de la nueva administración se sintió desde un primer momento. El mismo día que el gobierno decretó el estado de excepción se sostuvo una reunión entre la mandataria y su primer ministro, junto al nuevo mandatario y su respectivo primer ministro con el objetivo de evaluar la catástrofe y los pasos a seguir. Si bien sólo restaba una semana a la administración de Bachelet, desde ese momento Piñera aprovechó de adelantar las gestiones que realizaría su gobierno para enfrentar futuros eventos de desastres, como por ejemplo, la reorganización de la ONEMI, institución que se vio fuertemente criticada por su proceder frente a la información recibida por el SHOA para la emisión de una alarma de tsunami. No obstante, el cambio a la ONEMI no se concretó hasta fines de 2021 a pocos meses de terminar el segundo mandato de Piñera. Pese a estos anuncios que no se alineaban con las gestiones de la administración en curso, en términos políticos mostraba un tono más conciliador, en gestos como la invitación a presidentes de partidos de la coalición vigente para dar conocer el nuevo programa de gobierno y proyecto de reconstrucción[82].

Para financiar su plan de reconstrucción, Piñera encomendó a su nombrado gabinete la revisión completa de sus presupuestos sectoriales en un marco de austeridad fiscal que significaba entre algunos puntos reducir el número de asesores a contratar, el monto de sus remuneraciones, el ajuste a la planilla de funcionarios y la restricción de viajes que no fuesen urgentes, con la meta de reducir el en 5% el presupuesto fiscal en un proyecto de ley que anunció dos días antes de su ascenso como mandatario.

El financiamiento de la respuesta y de la reconstrucción fue una preocupación dentro de la gestión de Piñera. Además de estas medidas, anunció la creación de un fondo de reconstrucción a través de una ley de donaciones de parte del sector privado con incentivo tributario, lo que se tradujo en la Ley 20.444 que creó el fondo nacional de reconstrucción. A estas acciones se sumó la venta de activos prescindibles del sector público, el endeudamiento en el extranjero y ajustes tributarios, pues como el mismo mandatario señaló "hay que dispersar el esfuerzo entre todos"[83].

En el caso del endeudamiento internacional se optó por la emisión de bonos soberanos a diez años, acción que no se realizaba desde 2004. La premisa de estas medidas fue el cálculo del costo del terremoto que para el sector público arrojó de US$ 8 a 10 mil millones en infraestructura pública, mientras que para el sector privado la cifra fue similar, con la diferencia que existían seguros

[82] "Piñera se reúne con la Concertación para pedir unidad nacional", *La Tercera,* 6 de marzo de 2010

[83] "Piñera envía plan de reconstrucción al Congreso y confirma alza de impuestos", *La Tercera*, 12 de abril de 2010

comprometidos. Pese a lo extraordinario de la medida, no concitó mayores reproches ni en el oficialismo como en la oposición, mientras que la propuesta de alza de impuestos a grandes empresas sí desencadenó una ola de críticas dentro de la misma alianza de gobierno, haciendo eco del rechazo desde el sector empresarial a dicha medida[84].

Tal como en el caso de 1985, el empresariado mostró una doble faz respecto a su rol en el proceso de respuesta y de recuperación. De la motivación y disposición inicial, demostrada en los medios y ante las autoridades, tras la iniciativa de alzas de impuestos, los privados mostraron su contraposición a dichas medidas, argumentando que afectaría aún más la productividad y crecimiento de sectores ya afectados por la catástrofe. La presión de los gremios surtió efecto, pues tras dos meses de discusión se eliminó el royalty a la minería (pese a que este sector no resultó tan afectado dado que las principales operaciones se localizan en el norte del país), y sólo se gravó de manera transitoria durante los años 2011 y 2012 un aumento adicional del 3% al impuesto de primera categoría, así como el tabaco.

8.3.2. Nivel regional

Al igual que en 1985, las consecuencias del terremoto en la RMS resultaron bastante engañosas. En un comienzo se comunicó de sólo 125 albergados en toda la región[85]. Pero quince días después se revelaron las verdaderas cifras que superaron ampliamente las primeras informaciones. El nuevo intendente, Fernando Echeverría, se enfrentaba a 30 mil viviendas con daños, de las cuales 5 mil resultaron completamente destruidas, que aumentaba a 41 mil los damnificados y a 1.700 familias sin techo[86].

> *"Al momento que supe que era Fernando el nuevo intendente, lo llamé, lo invité de inmediato a mi oficina y le fui contando, dando información, que conociera a todo el mundo, qué hacía cada uno… y por supuesto él después era libre de confirmar y llegar con el equipo que él decidiera, pero yo sí tuve varias sesiones con él, con Fernando hicimos una buena transición… Y te insisto, cuando pasan estas cosas, por lo menos son momentos en que nadie saca muchas cosas políticas. Que existe, que después se da… es que la vida es así. Pero ni yo le escondí información ni él… y después él hizo en un par de sesiones, hizo un reconocimiento de que él ya conocía mucho de la intendencia en su primera sesión de CORE, porque había tenido el apoyo en la transición" – Autoridad regional*

[84] "Gobierno prepara alza tributaria moderada para financiar plan de reconstrucción", *El Mercurio*, 30 de marzo de 2010

[85] "125 albergados en la Región Metropolitana", *El Mercurio,* 01 de marzo de 2010

[86] "Terremoto destruyó 5 mil viviendas en la RM", *El Mercurio*, 17 de marzo de 2010

En palabras del propio nuevo intendente, él no visualizaba un conflicto de interés: "Yo no he buscado ni querido estar en este puesto, la verdad es que estoy anonadado por las circunstancias que sufrió el país el sábado. La verdad es que la empresa mía no trabaja con el Estado, así que no veo ningún conflicto de interés, Además, esta es una ayuda desinteresada en la que me he comprometido con el presidente por un año, para tratar de normalizar la situación de la RMS en cuanto a la estructura y eso ha sido todo"[87].

Al stock de viviendas damnificadas se sumaba que el 21% de los colegios de la región presentaban algún tipo de daño, 30 de los tribunales fueron inhabilitados, así como algunos edificios municipales. Ante este escenario, el nuevo intendente señaló que se buscaría un acuerdo para diseñar un plan coordinado de trabajo con los alcaldes para contribuir a la reconstrucción de la ciudad. Este último punto resulta interesante de interpretar, pues en su rol de autoridad regional no se refiere al territorio desde lo metropolitano o regional, sino que hace alusión al concepto de ciudad, con un marcado sesgo urbano en esta interpretación.

La coordinación con los municipios fue bastante débil, donde la gestión de la autoridad regional tuvo un efecto de *jump scale* por sobre *cross scale*, pues su relación con el resto de las escalas fue más bien de comunicante que de articulador. Al igual que el evento de 1985 los principales problemas de gestión estuvieron relacionados con el acopio de escombros, la demolición de edificios declarados inhabitables y la lenta construcción de mediaguas. Sobre la demolición de edificios que fue una de las principales controversias del evento, su rol se limitó al financiamiento para tales fines, pese a su experiencia en el tema, se mantuvo alejado de la discusión y fueron los alcaldes quienes alzaron la voz sobre el tema.

Algo similar en términos de *jump scale* se observó en la construcción de mediaguas en donde la dificultad para conseguir materiales dificultó la tarea, tanto por la cantidad de mediaguas a construir como su priorización en la zona sur del país, dejando atrás comunas afectadas como Cerro Navia, San Joaquín, El Monte y Peñaflor. En términos de vivienda definitiva, la asociación se dio entre el Ministerio de Vivienda y los municipios, para gestionar la postulación a subsidios, perdiéndose la oportunidad de un diseño metropolitano de reconstrucción, pese a que en otras regiones afectadas se privilegió el diseño de planes maestros, en una asociación público-privada, cosa que no sucedió en la RMS.

> *"… entonces otras personas del Techo se encargaban de hablar con muchas empresas para que se pusieran a hacer mediaguas porque no tenía stock y necesitaba conseguirlas rápido y generalmente nosotros las hacíamos con la Fundación Viviendas del Hogar de Cristo… pero había que tener más, no bastaba con eso, entonces*

[87] "No veo conflicto de interés al tener una constructora", *La Tercera*, 6 de marzo de 2010

> *había que ir a pedirle -no sé- a una empresa que hacía puertas, llevarle los planos de las mediaguas y decirle "por favor háganos mediaguas también" -me acuerdo". - Coordinador Voluntarios Un Techo para Chile*

La gestión reducida del intendente desde sus relaciones con otros agentes puede ser visto como una brecha en el contrato social del riesgo, en las diferentes distribuciones imaginadas de derechos y responsabilidades sobre la seguridad y sus costes entre el Estado y los ciudadanos (Pelling, 2014). En este caso, las atribuciones del intendente son amplias y amparadas por cuerpos legales como la ley N°16.282 y la ley de gobiernos regionales, a lo que se suma la confianza directa desde el presidente de la república como cargo nominado directamente en aquella época. Pero el rol desplegado por el intendente se simplificó a tareas de orden más doméstico que a una gestión coordinada o la articulación de una gobernanza dentro del espacio regional en una escala que se sitúa entre lo central y lo local. Lo que se vio en el liderazgo regional se parece a lo descrito por Constantinides (2013) en donde se simplifican las interpretaciones y se generan puntos ciegos que ocultan la realidad en donde se gestan problemáticas que pueden desencadenar en nuevos tipos de crisis.

8.3.3. Nivel local

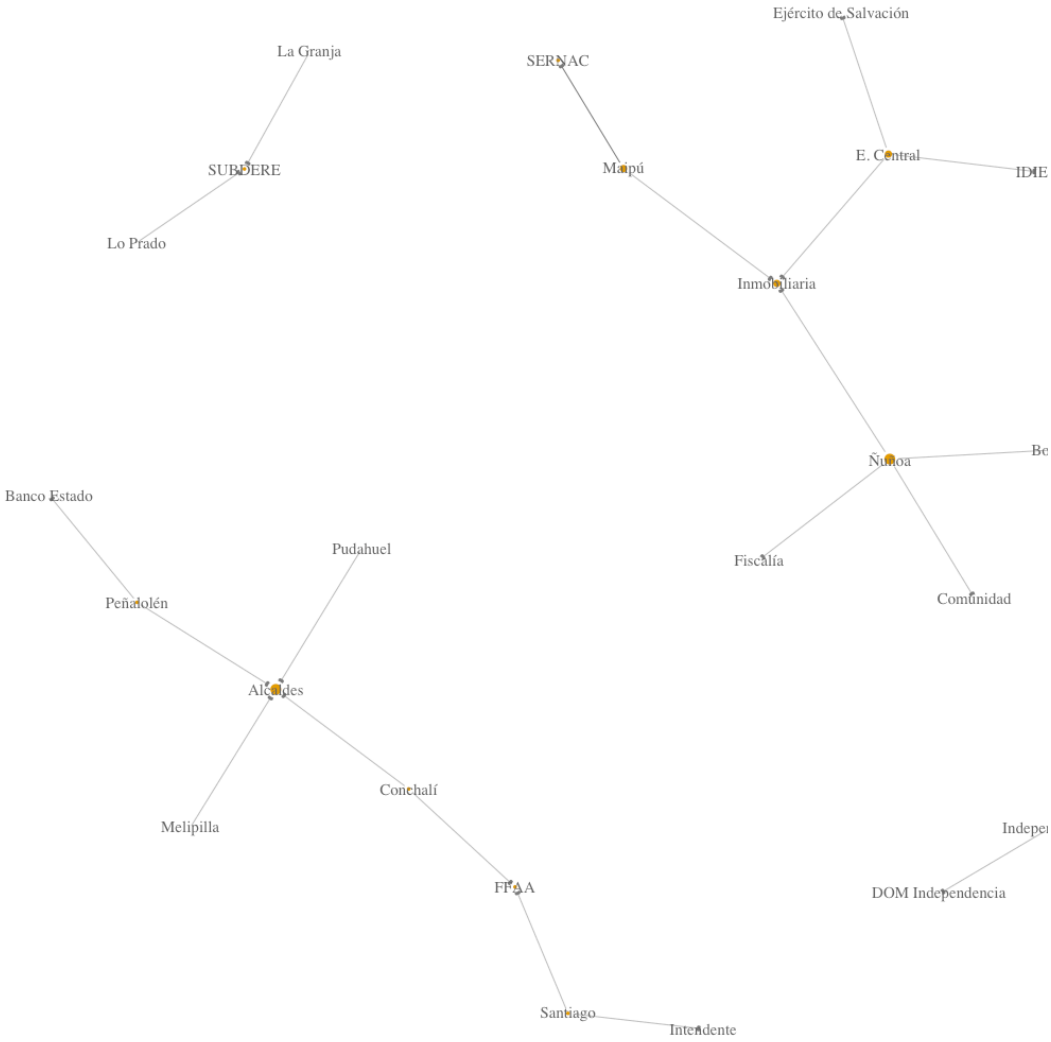
Las gestiones a escala local o municipal se concentraron durante los primeros días en la situación de desorden que se vivió, y que significó hechos de violencia como saqueos y robos como consecuencia de dudas sobre la cadena de abastecimiento.

La presión sobre el decretamiento de un estado de excepción se vivió también desde Santiago. El alcalde de Conchalí, Rubén Malvoa (RN), calificó la catástrofe como un 'terremoto cínico', argumentando que tanto los alcaldes como carabineros se encontraban sobrepasados por las situaciones de desorden lo que empujaba a que salieran los militares a la calle[88]. Otros alcaldes de la aún oposición, como Pablo Zalaquett (alcalde de Santiago), adhirieron.

A nivel local se puede afirmar una politización de las consecuencias del terremoto, pues la presión ejercida para decretar un estado de excepción no tuvo que ver con los efectos directos del terremoto, como la situación de damnificados y albergues, sino que con una acción de Estado de orden político y extraordinario. Como algunos bien argumentaron, los saqueos y desordenes develaban situaciones de desigualdad y desesperación producto de condiciones subyacentes de vulnerabilidad social (Grandón et al., 2014), pero en el desarrollo de los hechos constituyeron una reacción que no se había visto en terremotos anteriores.

[88] "Sicosis colectiva en comerciantes de Santiago ante rumores de saqueos", *La Tercera*, 3 de marzo de 2010

Ilustración 29: Red de actores a escala local



Fuente: Elaboración propia, 2023

La Ilustración 29 muestra la red de actores a escala local. Como se puede observar en ella, se ve observa más bien la composición de clusters que una red jerarquizada, lo que habla que las agencias a escala local corresponden más bien a una índole individual que a un grupo concertado, dando a comprender que cada alcalde se preocupó de su propio territorio, por lo tanto, parte de la politización responde a los efectos de la catástrofe se sustenta en que las consecuencias dentro de la misma RMS fueron lo suficientemente significativos para concentrar la atención y la gestión de los alcaldes.

A dos días del terremoto ya existía un catastro de al menos 15 edificios de viviendas con daños estructurales importantes que podían significar su demolición. Estos edificios tenían menos de 10 años construidos, por lo tanto, con normativa incluida habían resistido de manera deficiente, similar a algunos sectores que volvieron a sufrir daños al igual que en 1985 como la Villa Olímpica y Portales. A los problemas con las inmobiliarias responsables, se sumaba el

temor de los vecinos afectados por los saqueos que pudiesen ocurrir con sus posesiones al quedar a la intemperie.

Ante este tipo de daños, algunos alcaldes como el de Macul (Sergio Puyol, DC) recordaron la autorregulación de las constructoras durante el proceso de construcción y la eliminación de la inspección técnica municipal, lo que a juicio del alcalde desembocaba en una absoluta responsabilidad de las empresas inmobiliarias[89], en línea con lo que Lawner (2011) ya había denunciado para el terremoto de 1985, y que concuerda con lo planteado por Wanner (2020) sobre como los eventos de desastres tienden a politizarse rápidamente en un ejercicio de apuntar, señalar con el dedo y asignar responsabilidades. Pero la politización más profunda se da en el marco de una gobernanza neoliberal que empuja las responsabilidades a los propios individuos afectados, con un apoyo muy leve para el tipo de vulnerabilidades que deben enfrentar (E. S. Meriläinen et al., 2020), por lo que el decretamiento de un estado de excepción -pese a los eventos delictuales que ocurrieron- era sobre todo una medida y respuesta política impulsada por una estrategia de poner en jaque la gestión del gobierno en sus último días, por sobre las verdaderas necesidades de las personas afectadas en sus viviendas, quienes demoraron años en recibir una respuesta definitiva.

Del problema de las viviendas damnificadas se descolgaron otras problemáticas en cascada. La primera de ellas fue el acopio de escombros, que además del costo sanitario, implicaba el costo de su traslado a vertederos legales dado que el pago se realizaba por tonelaje de escombros. El segundo problema era el financiamiento de aquellos daños considerables menores, como la reparación de casas, pero que de todas maneras significaba una presión para los alcaldes de parte de los vecinos.

De esta manera, varios municipios se enfrentaron a una eventual bancarrota. El alcalde de Melipilla, Mario Gebauer, fue uno de los primeros en acusar que los efectos del terremoto se habían tenido que solventar en su mayoría con el presupuesto municipal 2010, el que además se vio reducido por la rebaja den los fondos de emergencia del FNDR[90]. Por su parte, el alcalde de Lo Prado, Gonzalo Navarrete, reconocía que se habían adelantado recursos del FCM, estos recursos se habían consumido en la contratación de personal extra, arriendo de maquinarias, medicamentos y mediaguas, poniendo en riesgo incluso el pago de remuneraciones de los empleados municipales.

Así como el gasto de los municipios había sido mayor durante el primer trimestre del 2010, la recaudación municipal también había decaído lo que agudizaba el problema de liquidez. El alcalde de Peñalolén, Claudio Orrego,

[89] "Edificio en Macul sufre graves daños y municipio ordena derrumbarlo", *La Tercera*, 8 de marzo de 2010

[90] "Alcaldes se quejan ante falta de recursos para retiro de escombros" , *El Mercurio*, 5 de abril de 2010

calculaba una caída del 60% respecto al año anterior en los ingresos percibidos por los permisos de circulación, por lo que solicitaba urgentemente al gobierno un aporte extraordinario del FCM[91].

La falta de recursos sobre los municipios los colocaba en una situación de pérdida de poder y control al verse disminuida su capacidad de gestión sobre su propio territorio (Orellana, 2009, p. 104). Lo interesante en el caso chileno es que dicha pérdida de control y de gestión no ha estado acompañado por la instalación y el ejercicio de una gobernanza que se haga cargo de los procesos de metropolización que se han vivido en el país, y que guarda una estrecha relación con la instalación de un modelo de neoliberalización económica (Fuentes & Orellana, 2013). Esto podría explicarse por lo descrito por Sandoval y otros (2020) en que el terremoto de 2010 en un escenario donde el neoliberalismo ya se encontraba completamente desplegado, por lo que el espacio para desarrollar nuevas reformas o arreglos se encontraba reducido.

8.4. Las agencias tras el terremoto

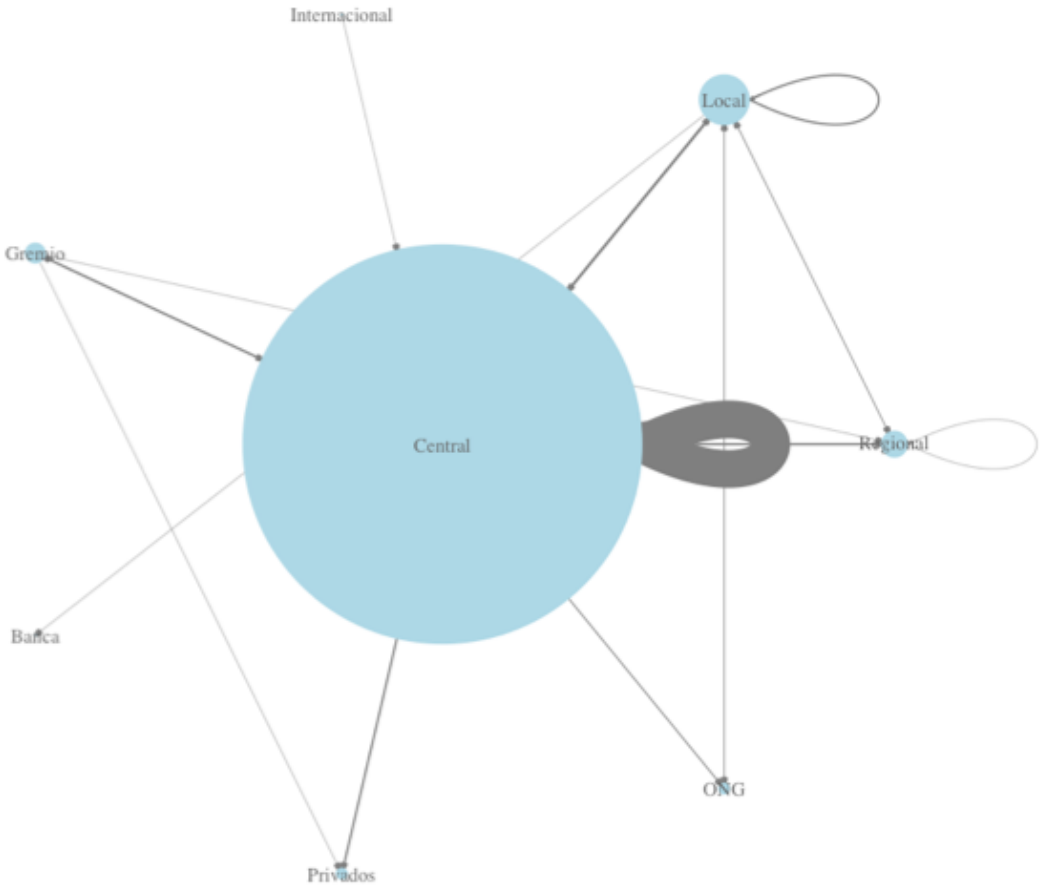
El despliegue de las agencias luego del terremoto no demoró en ocurrir. Antes de las 6:00 de la mañana la presidenta Bachelet presidió el primer COE en dependencias de la ONEMI. Tras una hora de reunión, la presidenta tomó la decisión de declarar zona de catástrofe a las regiones de Maule y Biobío, y anunció un sobrevuelo sobre las regiones más afectadas. Dos horas más tarde, cerca de las 8:00 de la mañana decidió que se debía evacuar la Isla de Pascua, tras la confirmación de un tsunami en la isla de Juan Fernández, y la ampliación del estado de catástrofe a las regiones Metropolitana, O'Higgins, La Araucanía y Valparaíso. Durante el resto de la jornada, realizó nuevos avisos más operativos, como el aplazamiento del año escolar y la suspensión de actos masivos. Solicitó además hacer un uso racional del agua, la energía y los combustibles. La agencia de la presidenta Bachelet fue intensa durante los primeros días de la catástrofe, no sólo porque marcaron sus últimos días de gestión, sino que por la magnitud de los daños y las controversias que se suscitaron pese al breve plazo de evaluación de las acciones y decisiones que realizó o que emanaron desde su entorno cercano, como su gabinete.

Cuando se observa la red de actores durante la fase de respuesta del terremoto de 2010, el rol de la presidenta Bachelet estuvo marcado por la presencia de la nueva autoridad de Piñera, con quien interactuó pese a lo demandante de los días que le quedaban de mando. A dos días del evento, ambos sostuvieron una reunión junto a sus respectivos ministros de Interior para realizar un análisis de la catástrofe, y a cinco días de entregar el mando se comprometió a entregar

[91] "Municipalidades acusan caída de 100% recaudación de permisos de circulación", *El Mercurio*, 15 de marzo de 2010

información detallada sobre lo hecho en los primeros días. Lo que puede entenderse como un ejercicio de coordinación entre ambos mandatarios, en términos de ensamblaje corresponde a un ejercicio de desestabilización de éste, en donde el cuestionamiento político de la gestión da paso a nuevos elementos y actores dentro del ensamblaje con la asunción de Piñera.

Ilustración 30: Red de interacciones ponderada por nivel terremoto de 2010



Fuente: Elaboración propia, 2023

La Ilustración 30 muestra el mapa por escala territorial y sector ponderado del terremoto de 2010. Cada nodo representa a una escala territorial o sector identificado durante la fase de respuesta del terremoto de 2010, y su tamaño representa el número de veces que actúan dentro de esta fase. Los links representan las interacciones entre las escalas, e indican el sentido de la relación, mientras que su grosor cuantifica el número de interacciones. Similar al mapa por escala de 1985 (Ilustración 25) se observa una sobre representación de la escala central y con una suerte de endogamia al relacionarse mayoritariamente consigo misma, e incluso la escala regional y local se ve menos representada, lo que permite visualizar cómo se genera un proceso de reterritorialización, de cómo vuelve el poder al nivel central.

Por otro lado, dentro del ensamblaje de la fase de respuesta de Constitución de 2010 también se observan procesos de desterritorialización. Los elementos desestabilizadores del ensamblaje, además de las controversias, pueden verse en las principales interacciones que tuvo Bachelet en los días que le tocó estar a la cabeza de los primeros días de la fase de respuesta, que se concentraron en el presidente electo, su gabinete, las fuerzas armadas, y el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (SHOA). En la interacción con sus ministros, se enfocó en sus ministros del Interior y de Defensa, quienes tenían bajo su tutela a los servicios más cuestionados, la ONEMI y el SHOA, los cuales a la vez se enfrascaron en una discusión intensa sobre su grado de responsabilidad en los procesos de evacuación de la costa.

La controversia sobre la alerta de tsunami y la consecuente alerta de evacuación se resume en una secuencia de imprecisiones en la coordinación y de interpretación de la información científica. En síntesis, el SHOA es el ente encargado de determinar si un sismo reúne las condiciones para desencadenar un tsunami, mientras que es responsabilidad de la ONEMI sobre la base de la información recopilada, emitir la alerta de evacuación de la costa. Por un lado, el SHOA nunca fue específico ni claro en señalar que el terremoto sí cumplía los requisitos para generar un tsunami, pese a los cambios en las mareas, las alertas que recibió desde el Pacific Tsunami Warning Center de Hawai (PTWC), y la información local cuando ya se habían producido las primeras olas. Por parte de la ONEMI, se desechó la información del CAT regional de Biobío, definiendo una magnitud Mercalli menor en una primera instancia desde el CAT central, y tomar por cierta la creencia errónea que un sismo con epicentro en tierra no generaría un tsunami, por lo que alerta se emitió finalmente ante información concreta que ya habían arribado las primeras olas del tsunami en diferentes partes del país. Además de los temas de coordinación y de interpretación del conocimiento científico, esta controversia fue altamente sensible, dado que comprometió al mayor número de fallecidos a causa del evento, más que el movimiento en sí o los daños asociados.

> *"La primera información que se nos entrega y que venía de base de la información que se nos había dado que era una metodología que utilizaba la ONEMI… había una creencia que decía que dentro de cualquier epicentro que fuese en tierra no tenía ninguna probabilidad de generar tsunami en las costas de Chile y no era una creencia solo mía, era de todos, pensábamos que con un terremoto de epicentro en tierra nosotros no teníamos que preocuparnos por movimientos en el mar, no habían protocolos de sismo o de tsunami, no existían, sólo existía como la recopilación de información Mercalli, entonces cuando hubo una aproximación del epicentro claro eso da cierta tranquilidad de que existía una baja probabilidad y además no había flujo de información y era tanta la gente que no se podían hacer los procedimientos porque se*

proponía a decisiones más políticas que técnicas". - Jefe de Turno Centro de Alerta Temprana ONEMI

De acuerdo con Francisco Vidal, ministro de Defensa de Bachelet, "lo que se vio en la costa, entre la V y la IX región es un maremoto aquí y en Burundi, y hubo un error"[92], asignando la completa responsabilidad de la tardanza en el aviso de tsunami al SHOA. Ese mismo día, Mariano Rojas, director del SHOA, sostenía que la información se había proporcionado oportunamente, quince minutos después de ocurrido el sismo, al operador radial de la ONEMI señalando que se estaban produciendo variaciones en el nivel del mar, tanto en el centro del país como en la costa del archipiélago de Juan Fernández, pero luego, dicha alerta fue retirada pues los datos estimaron que no sucedería un tsunami, bajo la premisa que mantener una alerta puede producir riesgos, "desbande de la gente"[93].

Según la ONEMI, la información que recibieron no fue clara ni explicita, a través de un fax. De hecho, la misma presidenta llamó al SHOA a las 05:15 para ratificar la información en donde la respuesta tampoco fue clara ni concluyente. Pero estas refutaciones no fueron suficientes para justificar la responsabilidad que le cabía a la directora de la ONEMI, Carmen Fernández, quien terminó por dirimir de su cargo el día que asumió Piñera, acusando presiones y recriminaciones indebidas sobre ella y su equipo[94].

Las recriminaciones aumentaron tras la filtración un par de meses después de un video que grabó los hechos dentro de la ONEMI por parte de los mismos funcionarios, donde se registra principalmente el accionar de Bachelet, Fernández y Rosende, Subsecretario del Interior. Según este último, "el video no sólo refleja las circunstancias que vivimos horas después del terremoto, sino que también la falta de total de información que teníamos de los organismos que tenían que proporcionarla y que fue en definitiva lo que impidió tomar decisiones distintas a las que se tomaron.., toda la información que entregaron los representantes de las FF.AA que estaban en la reunión en la ONEMI, cada vez que la presidenta preguntaba por información, era la siguiente: 'no tenemos más información presidenta, estamos recabándola', nunca tuvimos de parte de las instituciones armadas más información de la que se entregó en esa reunión[95]".

Las afirmaciones de Rosende fueron ratificadas por Bachelet, quien señaló que "no es tarea de un presidente obtener él la información. Hay gente especializada que tiene que entregar la información para que el presidente pueda tomar

[92] "Gobierno atribuye a error de la Armada al descartar maremoto", *El Mercurio*, 1 de marzo de 2010

[93] "Armada admite que red de medición no detectó inminencia de catástrofe", *La Tercera*, 1 de marzo de 2010

[94] "Carmen Fernández renuncia a la ONEMI", *El Mercurio*, 11 de marzo de 2010

[95] "Rosende responsabiliza a FF.AA. por decisiones tomadas por Bachelet a horas del terremoto", *El Mercurio*, 7 de mayo de 2010

decisiones"[96]. La respuesta de Bachelet no es casual en el contexto de respuesta de un evento de desastre, según Constantinides (2013) estas situaciones son parte de las estructuras organizativas de la toma de decisiones, en donde los diversos grupos cuentan con piezas de información diversas y no coincidentes, lo que hace un total de información incomprensible por la ausencia de piezas cruciales. Esto genera lagunas de información que conducen a una confusión que obstaculiza la respuesta, más aún si no se consigue una interpretación común de la situación (Adrot & Moriceau, 2013).

Las controversias con las fuerzas armadas continuaron. Con la Fuerza Aérea (FACH) se generó un conflicto por el uso de los aviones para sobrevuelo. La primera versión de la FACH fue que los aviones siempre estuvieron disponibles para la presidenta, pero la queja de la presidenta es que no se pudo salir a sobrevolar las zonas afectadas por ausencia de pilotos hasta cinco horas después. Para finiquitar esta controversia, una semana después el jefe de la FACH, Ricardo Ortega, llamó a la presidenta para ofrecer disculpas por la demora en el uso de los helicópteros, argumentando que la causa del atraso fue la carga con la primera ayuda, que era responsabilidad de la ONEMI[97].

Aparte de las críticas que recibió la ONEMI durante la fase de respuesta, son pocas las interacciones que esta institución lidera o dirige, pese a ser la entidad encargada de la coordinación ante eventos de catástrofes de acuerdo con su mandato legal. La Ilustración 31 muestra el mapa de actores ponderada durante los días que restaban de administración de Bachelet, vale decir, sólo considera los actores y agencias entre el terremoto y el día de cambio de mando. En esta imagen se grafica que el rol de la ONEMI queda reducido en agencia en la totalidad de su agencia y respecto al rol de otros actores. El tamaño de los vértices es proporcional al número de menciones en la relación con otros actores, mientras que el grosor de los enlaces está definido por el número de interacciones entre los agentes. El sentido de los enlaces señala desde quién hacia donde se dirige la interacción.

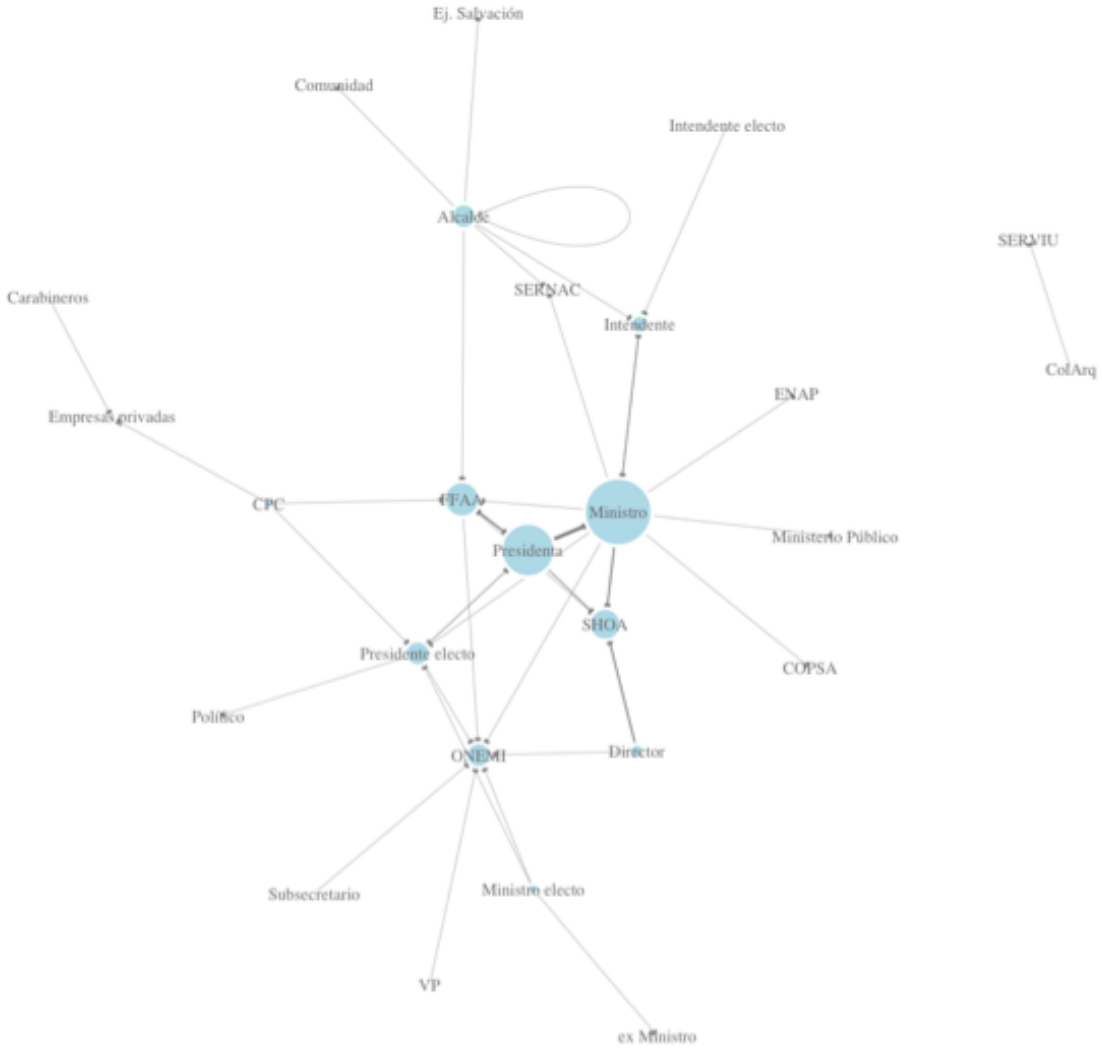
Como se puede observar en la Ilustración 31, los ministros muestran una importante presencia en la fase de respuesta, relacionándose con múltiples actores y a la vez, entre ellos mismos. En el caso de las interacciones entre los ministros hacia el presidente, las agencias principalmente reforzaban los dichos y decisiones desde la presidenta o el presidente. En este caso, más que una agencia propia de su rol, los ministros refuerzan al nivel central más que tener un rol de liderazgo en las materias sectoriales. Algo similar se da en el sentido contrario, en la relación de los presidentes hacia sus ministros, en donde se vio un componente de apoyo mutuo -un rol expresivo del ensamblaje- principalmente en las alocuciones y puntos de prensa de los presidentes con sus

[96] "Bachelet defiende respuesta ante terremoto y cuestiona a U de Chile por retraso en adquirir instrumental", *El Mercurio*, 13 de mayo de 2010

[97] "La Moneda cancela plan para cierre de gobierno de Bachelet tras terremoto", *La Tercera*, 8 de marzo de 2010

respectivos ministros de Interior, como principales actores del poder ejecutivo. Este rol expresivo puede entenderse como una actitud de cohesión frente a los efectos del desastre, o bien como una señal de unidad ante las diferentes críticas y controversias, principalmente durante los primeros días de la fase de respuesta. En cualquiera de los dos escenarios, la cohesión de las máximas cabezas del poder ejecutivo no fue suficiente, dado que se logró imponer medidas más drásticas y extraordinarias, como el estado de excepción.

Ilustración 31: Red de interacciones ponderado por actor terremoto de 2010, durante administración de Bachelet



Fuente: Elaboración propia, 2023

En el caso del intendente, en la Ilustración 31 se ve un escaso relacionamiento con el nivel central, ya sea hacia los presidentes o hacia los ministros, pero tampoco se ve una interacción con los alcaldes u otros actores dentro del esquema de gobernanza. El escaso protagonismo del intendente va en contra de las competencias que tiene asignadas en su rol por la ley N°19.175 sobre gobiernos regionales donde se señala explícitamente dentro de sus funciones el

"adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe". La falta de interacción con otros actores hace cuestionar si esta función se cumple, pero más importante aún es analizar el por qué no se está cumpliendo, ya sea por el protagonismo que cobran otros agentes, la falta de recursos, o bien fallas en el diseño del esquema de gobernanza que impulsan otras agencias.

> *"Mira, el rol tiene un componente político, que es en las primeras horas dar señales de seguridad a la ciudadanía, eso es una parte muy fuerte de los primeros minutos, porque recuerda que se corta la electricidad, entre otras cosas, y pasan cosas como que la gente se queda en los ascensores y hay que coordinar que Bomberos vaya a intentar rescatarlos -una cosa muy menor, dramática para el que está ahí, pero muy menor-, pero resulta que también cuando tú no tienes electricidad, los supermercados no pueden marcar la mercadería, paran de vender, no porque no haya mercadería, sino porque no tienen cómo cobrarla. Lo mismo pasaba con las bombas bencineras, sin electricidad no te podían cobrar y no se vendía. Pero políticamente, el que no haya bencina o no se pueda ir con fluidez al supermercado genera un estrés en la sociedad, una ansiedad muy grande … Yo citaba a conferencias mañana y tarde y las primeras horas eran justamente para decirles "miren, no hay ninguna escasez de bencina, bencina hay. Se está trabajando para que se pueda regularizar el cobro, pero…" y ahí el mensaje era que la ciudadanía sepa lo que está pasando, porque eso baja niveles de estrés" – Autoridad regional*

La hipótesis que posibles falencias en el diseño del esquema de gobernanza del riesgo de desastres sean las responsables del reducido protagonismo del intendente -o de otros actores- se desmorona si es que si compara con la agencia que despliegan, por ejemplo, los alcaldes en la fase de respuesta, quienes como jefes de los municipios también poseen el mandato de prestación de auxilio en situaciones de emergencia, pues son precisamente uno de los actores que despliegan un mayor número de relaciones, tanto desde su acercamiento como de las interacciones que reciben desde otros. Parte de los actores con quienes interactúa corresponde a las Fuerzas Armadas, ONG's, el SERNAC, la banca, el intendente, entre los mismos alcaldes y con la comunidad.

Dentro de los agentes con quienes interactúan los alcaldes, emerge uno que no se había identificado en el evento anterior y corresponde al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Ante los importantes daños que sufrieron edificaciones de viviendas que no eran sociales, algunos alcaldes recurrieron a este servicio de manera de presentar querellas en conjunto en nombre de todos los damnificados en contra de las inmobiliarias, pues muchos de las edificaciones que presentaron colapso eran relativamente nuevas.

Esta forma de resolución de conflictos da luces sobre la evolución del neoliberalismo en el país, en donde la vivienda se entiende como un bien de consumo y, por lo tanto, desde esta óptica mercantil y transaccional, las fallas se resuelven desde la judilización que afecta a consumidores, y no a propietarios o habitantes. Esta forma de afrontar la problemática de la vivienda dañada va en línea por lo que sostienen Meriläinen y otros (2020), que, en contextos de gobernanza neoliberal se privilegia el asegurar la reconstrucción y las ciudades desde el capital por sobre las personas, privilegiando el valor de cambio en vez del valor de uso. Pese que el presidente del Colegio de Arquitectos fue más cauto en su evaluación al señalar que "… esto deja al descubierto la necesidad de realizar un detallado análisis caso a caso de las diferentes fases que componen la construcción de un edificio, desde el proyecto, su aprobación por los municipios, la intervención de las empresas constructoras, la inspección técnica de la obra y la aprobación y recepción final por las autoridades"[98], también se mostraba sorprendido por los daños de los edificios nuevos, pues como gremio se esperaba que fueran las construcciones antiguas las que presentaran un mayor nivel de daños.

Desde los otros vértices, es posible ver en la Ilustración 31 cómo alcaldes, subsecretarios, ministros, intendente y ONG's buscan a los alcaldes en la fase de respuesta. En el caso de subsecretaria, se trata principalmente de la Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) que depende del ministerio del Interior, mientras que los ministerios es una interacción más intersectorial con vivienda, educación, planificación, entre otros. Más allá del número de ministerios y subsecretarias con las cuales los alcaldes se relacionan, lo importante de recalcar es el hecho que tienen una comunicación directa con el nivel central, sin que la figura del intendente sea la que tienda puentes y represente una única voz regional, menos aún metropolitana.

Pese a la particularidad de un cambio de mando durante los primeros días de la respuesta tras el terremoto, lo que podría suponer cambios en la forma de accionar y de despliegue de la gobernanza del riesgo de desastres dado que se trataba de coaliciones distintas en el poder, y por ende con diferentes énfasis y programas de gobierno, en términos de actores directamente presentes en la fase de respuesta el perfil y ponderación no es muy diferente entre ambas administraciones. Si se replican los mapas de actores ponderados por fecha - antes y después del 11 de marzo- no se observan mayores diferencias entre los actores presentes, por lo que el análisis se debe centrar en el acento de sus agencias.

Dentro de las relaciones que llaman la atención durante los días de gestión de Bachelet, pese al recordatorio de Pérez Yoma que 'aquí hay un solo gobierno', tal como se ha descrito, la situación de cambio de administración se hizo patente desde las primeras horas del evento, y se puede ver como el presidente

[98] "Arquitectos para la reconstrucción", *La Tercera*, 3 de marzo de 2010

electo, su gabinete nombrado, e incluso el intendente designado aparecen como actores durante los primeros días, siendo que nominalmente aún no contaban con atribución alguna para la gestión. Si bien algunas de estos encuentros se intentaron suavizar como jornadas de información y coordinación para el traspaso, lo cierto es que fueron bastante llamativas. Si se observa la dirección de los enlaces, se puede ver que fueron instancias direccionadas desde las autoridades electas, vale decir, fueron ellos mismos quienes desde el comienzo de la fase de respuesta comenzaron a instalar sus respectivas agendas. Estas actuaciones desestabilizan el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres no sólo por la inclusión de nuevos agentes al ensamblaje, sino que en el anhelo de mostrar una capacidad de gestión diferente -o incluso mejor a lo mostrado por el oficialismo- se consigue un efecto contrario de dispersión del ejercicio del poder.

Una de las particularidades dentro del mapa de actores de la gobernanza del riesgo de desastres que se materializó los primeros días es el relacionamiento que tuvieron las empresas privadas (Ilustración 31). A diferencia del evento de 1985 en donde tuvieron un abundante pero cerrada relación con el nivel central, durante los días que le restaban a Bachelet se vincularon con Carabineros y las Fuerzas Armadas. En ambas situaciones el factor común fue el clima de inseguridad producto de los saqueos. Lo llamativo es que fue carabineros quien solicitó a los dueños de supermercados que evitaran prácticas especulativas con el fin de poner freno al temor del desabastecimiento o el alza de precios, pues sólo dentro de la RMS se intentaron 47 ataques a supermercados, pudiendo carabineros evitar sólo once de ellos, viéndose sobrepasados en comunas como Quilicura, Lampa, San Bernardo, Conchalí, Lo Prado y Maipú[99].

Por su parte, los empresarios solicitaron que el orden público fuese restablecido a través de las fuerzas armadas y no por carabineros, añadiendo presión a la declaración de un estado de excepción[100], dejando entrever que las acciones del ejecutivo no habían sido las suficientes en materia de seguridad y orden. Este tipo de reacción va en línea con lo que apunta Grove (2014), respecto a la ideología neoliberal, la cual opera con técnicas gubernamentales de control a través del miedo que genera una atmosfera llena de peligros, de manera de construir sujetos aversos a cualquier situación de riesgo o de conflicto.

La reacción de los gremios se modificó una vez que asumió el gobierno de Sebastián Piñera. Se reunieron con Cristóbal Lira, coordinador del comité presidencial para la reconstrucción, invitándolo al consejo mensual de la SOFOFA, donde se comprometió a hacer un catastro de necesidades de modo que los gremios representados pudiesen elegir de acuerdo con sus capacidades hacer aportes de manera ordenada, así como también contar con su capacidad

[99] "Carabineros recibe denuncia por intentos de robos", *El Mercurio*, 2 de marzo de 2010

[100] "A cuatro días del terremoto gremios aún no tienen evaluación de pérdidas", *El Mercurio*, 3 de marzo de 2010

de gestión[101]. En otra instancia, Lira también fue enfático de lo positiva que resulta la asociación público-privada, señalando que "cuando actúan privados, gobierno y las ONG juntos se genera un capital social mucho mayor. Esta catástrofe ha logrado que se haga un esfuerzo conjunto en todas estas áreas"[102]. Como plantea Wanner (2020), las ventanas de oportunidad que posibilitan los escenarios de catástrofe no sólo actúan en el caso de reformas institucionales o cambio de políticas, sino que también para el establecimiento de agendas, en este caso, promover la alianza público-privada sin los análisis previos de factibilidad o rentabilidad social.

Salvo esta participación formal en el consejo de los gremios, la figura del coordinador Lira queda bastante aislada pues su relacionamiento con el resto de los actores es escaso, lo cual resulta bastante insólito dado el rol otorgado directamente por el presidente, en donde se esperaría un mayor desenvolvimiento de agencia. En la Ilustración 32 se muestra el mapa ponderado de actores durante la fase de respuesta, pero desde el cambio de mando, por ende, el mapa de gobernanza durante la fase de respuesta en la administración de Piñera. Este tipo de visualización evidencia que la creación de instancias paralelas al diseño de gobernanza del riesgo de desastres establecidas no parece tener mayor impacto en la fase de respuesta. La escasa huella de la figura y rol del coordinador se explica más bien por una concentración del poder y la gestión en el nivel central, principalmente en el presidente y sus ministros durante la fase de respuesta, siendo el coordinador una muestra de esta redundancia, más que el efecto de una instancia paralela que desafíe o reste agencia al esquema de gobernanza establecido. En términos de ensamblaje, hay un rol material de la creación del coordinador que intenta demostrar el interés del gobierno en gestionar los efectos del desastre, pero el rol expresivo del ensamblaje descubre la intención de desplegar una agenda acorde a la ideología del nuevo gobierno.

No obstante, desde el nivel central no se expresaban signos que se hubiese estado generando una gestión paralela a la establecida. Por el contrario, el nuevo gobierno anunciaba una revisión exhaustiva con miras a una modernización de la ONEMI. El ministro del interior, Hinzpeter declaraba que "vamos a quedar con la tranquilidad de espíritu, de conciencia de poder entregar a los chilenos un sistema eficaz, eficiente que esté al lado de ellos desde el primer momento. Quizás no se podrá evitar los desastres porque no se pueden predecir, pero lo que sí se sabe es lo que se debe hacer al minuto siguiente"[103]. Dentro de esta evaluación, se discutió la posibilidad que la

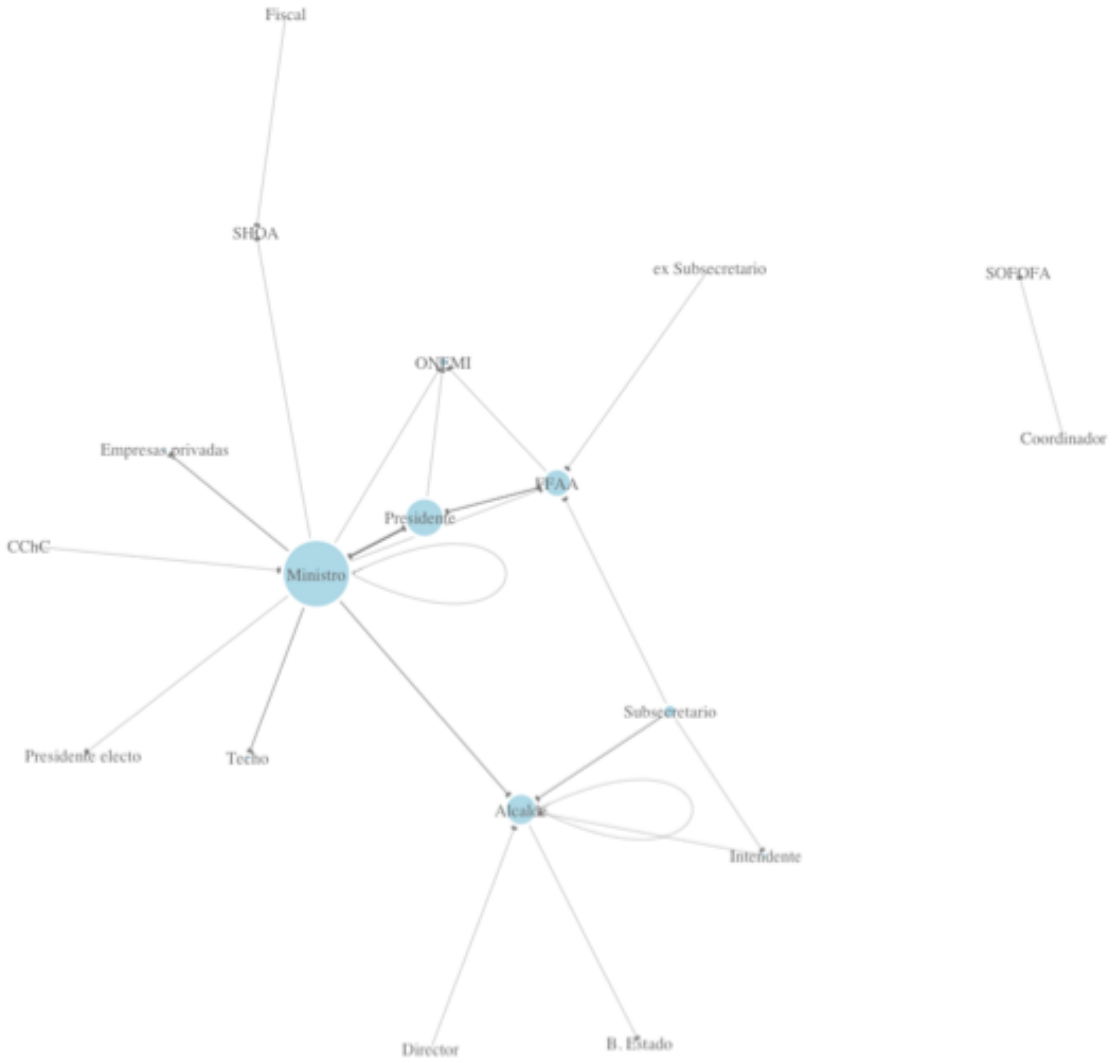
[101] "Piñera busca en Banco Estado y Corfo vías de financiamiento para las pymes y la reconstrucción", *El Mercurio*, 18 de marzo de 2010

[102] "Mediaguas se superó la meta en Maule y faltan sólo 11 mil en toda la zona afectada", *El Mercurio*, 8 de mayo de 2010

[103] "Nuevo gobierno hace dura crítica a Carmen Fernández tras renuncia", *La Tercera*, 11 de marzo de 2010

ONEMI cambiase de ministerio, y pasara a formar parte del ministerio de Defensa, pero la decisión final fue que permaneciese en el ministerio del Interior, recalcando el carácter civil de la institución, tal como lo señaló Jaime Ravinet, ministro de Defensa.

Ilustración 32: Red de interacciones ponderada por actor terremoto de 2010 durante administración de Piñera



Fuente: Elaboración propia, 2023

Pese a esta preocupación por la ONEMI, lo cierto es que en términos de agencia fue incluso más reducida que durante los primeros días post catástrofe durante la administración anterior. E incluso las críticas perduraron, y durante la comisión investigadora que se instauró en el Congreso, el Comandante en Jefe de la Armada, Edmundo González, acusó a la institución de no activar el plan nacional de protección respecto a la evacuación, haciéndola completamente responsable de las consecuencias[104].

[104] "Ex funcionarios de Bachelet contradicen a la Armada tras terremoto", *La Tercera*, 8 de mayo de 2010

La agencia de la escala regional, a través del intendente y de los gobernadores, también se ve reducida en la segunda administración que tuvo que gestionar los efectos del terremoto. El rol del intendente, al igual al del coordinador, quedaron reducidas a una segunda línea sin que ejercieran un liderazgo explícito. La vinculación que se observa en la Ilustración 32 con la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) tuvo relación con la necesidad de fondos por parte de los municipios para afrontar los gastos asociados, pero las en esa gestión el rol del intendente fue bastante menor. La poca presencia del intendente se demuestra también en que los mismos ministerios de Planificación y de Educación resolvieron las controversias derivadas del inicio de clases y de recolección de información directamente con los alcaldes. También se mantiene la dinámica del trabajo entre los alcaldes, quienes se relacionan con sus pares. Pero donde se observa una disminución es en la vinculación con las organizaciones no gubernamentales o de base.

Además de ser un evento con una magnitud que repercutió para la más del 70% de la población del país, cuyas consecuencias también tuvieron una representación territorial importante, Piñera tomó la oportunidad de la respuesta y de la reconstrucción, haciéndola ver como "una tarea adicional, que no estaba en nuestro programa de gobierno, que es hacernos cargo y asumir la responsabilidad de la reconstrucción de nuestro país"[105]. Pese a que la respuesta y la reconstrucción no fueron parte del programa de gobierno, lo cierto es que se aplicaron una serie de medidas de excepción como una brecha entre lo planificado y lo desarrollado que no estuvo exento de controversias. Dado que el ensamblaje corresponde a la gobernanza del riesgo de desastre durante la fase de respuesta, el cambio en el gobierno no corresponde en sí a un cambio dentro del ensamblaje, sino que los hechos y sus consecuencias si fueron capaces de modificar sus ejes.

8.4.1. La brecha entre lo planificado y lo formalizado

El 11 de marzo de 2010 se inicia la administración de Sebastián Piñera, quien asume el control de la emergencia ese mismo día con dos hechos contradictorios respecto a la gestión del riesgo de desastres. Por un lado, suma a la región de O´Higgins dentro del grupo de regiones declaradas en estado de excepción a través del decreto N°173, y con el decreto exento N° 861 nombre al Jefe de la Defensa para la región. Por otro lado, con el decreto N°317 se crea el Comité Interministerial de Reconstrucción, aludiendo que "para lograr una adecuada coordinación se hace necesario que los distintos ministerios, organismos públicos y privados involucrados en las tareas de emergencia y reconstrucción, se integren a un comité del más alto nivel político y administrativo que permita enfrentar de forma eficaz y eficiente las necesidades

[105] "Piñera sobrevuela Octava Región y dice que dará prioridad a reconstrucción", La Tercera, 28 de marzo de 2010

de los sectores afectados por el sismo", integrado por integrado por el Presidente de la República y los ministros del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Obras Públicas, Vivienda, Salud, Educación, Transporte, Hacienda, Economía, Fomento y Turismo, y Planificación y Cooperación, que tendrá por objeto la elaboración y coordinación de un Plan de Emergencia y Reconstrucción que permita de manera consistente la ejecución de los distintos programas ministeriales"[106].

En su artículo segundo señala que el comité contará con una Secretaria Ejecutiva, radicada en Presidencia, y que la designación del secretario ejecutivo será facultad del Presidente de la República, quien se decide por el nombre de Marcelo Cox Vial. Marcelo Cox había desarrollado su carrera gerencial en el ámbito inmobiliario, ligado a la empresa Proyecta, la cual estuvo involucrada en la adquisición de los terrenos de la Villa San Luis.

Si bien se podría evaluar de forma positiva la creación de un Comité para la Reconstrucción en el primer día de la nueva administración, esta acción puede verse opacada al constatarse que recién el 22 de marzo de 2010 a través del decreto Nº350 se crea el Comité de Emergencia que, de acuerdo con el Plan Nacional de Protección Civil de 2002, es la instancia mayor para la respuesta ante eventos de desastres. En este decreto omite en sus vistos al Plan Nacional de Protección Civil, y este detalle hace que su composición difiera de la señalada por el decreto Nº 156 de 2002 que aprueba el plan nacional. De acuerdo a este documento, la composición del Comité de Emergencias es el siguiente: "en caso de un evento de connotación mayor, donde se vean involucradas dos o más regiones, lo preside el Ministro del Interior, y lo integran el Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Subsecretario del Interior, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Ministro de Energía, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Ministro de Salud, Ministro de Obras Públicas, General Director de Carabineros de Chile y Director Nacional de la ONEMI".

Sin embargo, en el tardío decreto Nº350 de 2010, la composición del Comité de Emergencia se reduce a la presidencia del ministro del Interior y la participación de los ministros de Defensa Nacional, Hacienda y Planificación[107], dejando afuera por decreto a actores importante en la gestión del riesgo de desastres, incluido el director de la oficina creada para tales fines. Este decreto también establece la conformación de una Secretaría Ejecutiva, cuyo secretario en este caso es designado por el ministro del Interior. En este punto, el Plan Nacional de Protección Civil señala que el ministro del Interior tiene tanto la facultad de convocar al Comité a otras instituciones tanto públicas como privadas, y delegar ciertas tareas en el director de la ONEMI.

[106] Decreto Nº317 del Ministerio del Interior, crea Comité Interministerial de Reconstrucción con ocasión del sismo de 27 de febrero de 2010.

[107] Desde octubre de 2011 el Ministerio de Planificación pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo Social.

Pese a esta orgánica establecida, el secretario ejecutivo designado fue Cristóbal Lira Ibáñez. Lira nunca había trabajado antes en el servicio público. Su trayectoria laboral se desarrollaba en la empresa privada, como gerente de D&S, grupo que controla la cadena de supermercados Líder. Tras su labor como secretario ejecutivo del Comité de Emergencias, fue nombrado en 2011 como Subsecretario de la recién creada Subsecretaría de Prevención del Delito. En 2016 fue electo concejal de la comuna de Lo Barnechea, y en 2019 asume como alcalde tras la renuncia de Felipe Guevara, quien deja el municipio para aceptar el cargo de la intendencia de la región Metropolitana de Santiago.

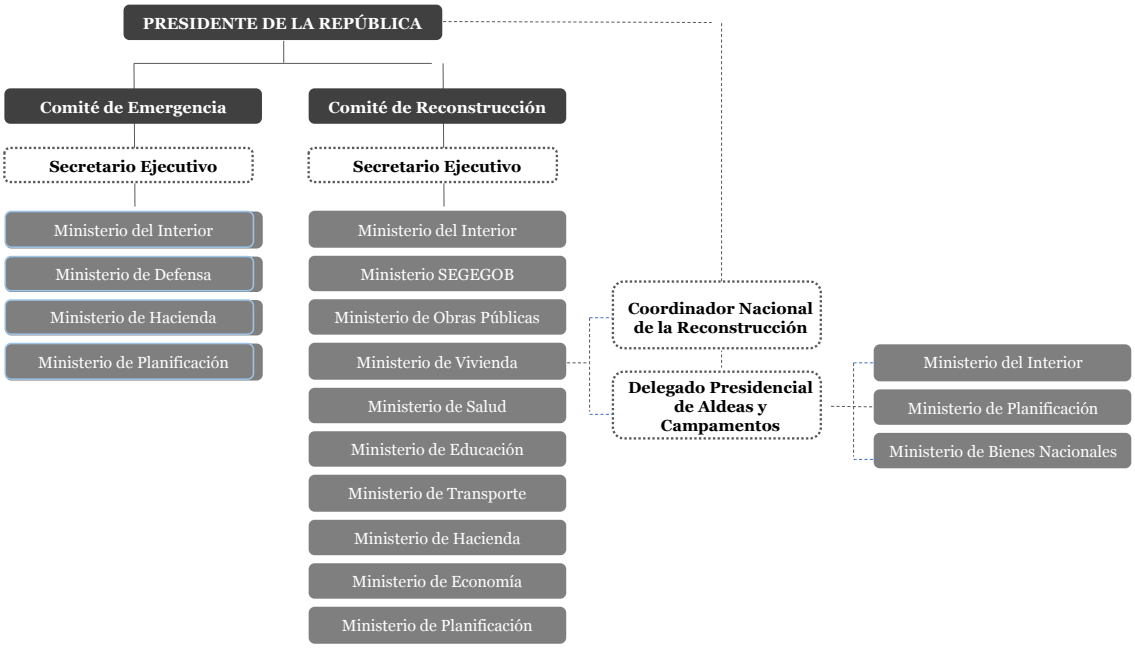
La creación de nuevas instancias de gestión y actores no terminó ahí. Además, se nombra a Pablo Allard como Coordinador Nacional del Programa de Reconstrucción Urbana del MINVU, cargo que ejerció hasta agosto de 2011. Pero al parecer la existencia de un secretario ejecutivo para la reconstrucción (Cox) y un coordinador nacional (Allard) no fue suficiente para llevar el proceso de reconstrucción a un ritmo adecuado. En julio de 2011 el nivel de protestas por parte de los afectados que aún habitaban en las aldeas de emergencia sin solución definitiva llegó a enfrentamientos con Carabineros. Tras estos episodios, el presidente crea la figura del Delegado Presidencial de Aldeas y Campamentos, a través del decreto Nº 657 de 2011, otorgándole este cargo a Felipe Kast, quien estuvo en este cargo hasta fines de 2012 para dedicarse a su nuevo partido político, Evópoli, desde donde ha sido electo diputado por Santiago y senador por la región de la Araucanía. Si bien el programa de Aldeas y Campamentos financieramente dependía del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el decreto que designa el cargo de delegado presidencial se especifica que sus labores serán apoyadas por los Ministerio de Interior, Planificación y Bienes Nacionales.

En términos de ensamblaje, las brechas que se dieron entre lo planificado y lo puesto en práctica tienen una repercusión importante en sus cambios. Por una parte, la creación de una institucionalidad paralela que no se ajusta a lo planificado desestabiliza al ensamblaje que en su rol expresivo puede manifestarse como una gestión dedicada, pero que en su rol material es un ejercicio de control y de autoridad. Esta forma de desestabilización del ensamblaje demuestra por McFarlane (2011), al afirmar que un ensamblaje no es sólo el resultado de las propiedades o componentes del ensamblaje, son las interacciones entre sus componentes -que no son reducibles a las propiedades- las que generan una simbiosis constitutiva, en este caso particular, de las estructuras políticas y las instituciones de gobierno se recomponen y estabilizan entre diversos actores, proyectos y materiales, de acuerdo con Baker y McGuirk (2017).

El ejercicio de control y autoridad decanta finalmente en un proceso de reterritorialización del ensamblaje, que se materializa en la conformación de estos comités y en el nombramiento de los diferentes delegados, control que se ve aumentado en que son instancias creadas directamente desde el nivel central

y nominadas directamente por el presidente hacia personeros que no necesariamente poseen una trayectoria o cercanía con la función a desempeñar. Independiente de la falta de transparencia de estos procesos o de la inclusión de conocimiento formal y científico dentro de estas instancias -que también afectan al ensamblaje- el efecto más visible que poseen es en la reducción de agencias.

Ilustración 33: Organigrama de los comités creados en 2010



Fuente: Elaboración propia, 2023

La creación de nuevos comités, que podrían nominarse como una institucionalidad paralela (Becker et al., 2021), minan la agencia de las instituciones que han sido creadas para dichos fines y enreda la capacidad de agencia de aquellos actores que tienen conferidas las competencias para conducir la fase de respuesta. Estas competencias transferidas son condiciones subyacentes a las prácticas de los agentes, que no sólo son analíticas, sino que también están situadas territorial e históricamente (Farías, 2011). Según Nail (2017), el accionar de la administración de Piñera correspondería a un tipo de ensamblajes que él denomina ensamblajes estatales, que intentan unificar y totalizar las relaciones entre todos los elementos y agencias, generando un excedente y acumulación que justifica la creación o mantención de un organismo especializado, que en este caso toma la forma de comités y delegados. Dado que las agencias, identidades y distribución de poder dentro de los ensamblajes son distributivas y compuestas (Briassoulis, 2017a), permiten que dentro de sus manifestaciones sea posible desplegar excepciones que toman un rol material y expresivo dentro del ensamblaje.

8.5. Las excepciones que hacen norma

Dentro del análisis del ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastre del terremoto de Constitución de 2010 ha surgido como elemento que ha remecido al ensamblaje el decretamiento del estado de excepción. Si bien el mismo Agamben (2005a) reconoce que el establecimiento de estados de excepción ha dejado de tener la condición de singularidad y se han vuelto una práctica recurrente dentro de los estados democráticos, en el caso particular de 2010 altera el ensamblaje desde los roles que asume.

En una primera etapa el rol expresivo que altera el ensamblaje desde el estado de excepción tuvo que ver con la señal de utilizar esta herramienta desde el final de la dictadura, siendo una práctica recurrente dentro del régimen militar el estar bajo sucesivos y superpuestos estados de sitio y de catástrofe. Tras el retorno a la democracia no se había utilizado esta facultad constitucional del presidente, pero independiente de la legitimidad de su uso, implicaba el utilizar a las fuerzas armadas para el restablecimiento del orden público. En esta fase, el efecto del estado de excepción fue desestabilizar en un proceso de desterritorialización.

En una segunda fase asociada al cambio de administración, el estado de excepción toma otra forma en su rol expresivo del ensamblaje y actúa más como un mecanismo de control. De hecho, una de las primeras medidas del nuevo presidente fue precisamente ampliar el estado de catástrofe a otras regiones afectadas, ampliando la zona que se encontraba bajo dicha medida, y por ende, adicionando una figura en el esquema de gobernanza a través del jefe de zona. En este caso el ensamblaje se enfrenta un proceso de reterritorialización al concentrar una forma particular de poder y control.

Pero esta no fue la única medida de excepción que se dio durante la fase de respuesta. Como expone Meriläinen (2020), en la actual gobernanza del riesgo de desastres suelen darse dos tipos de fenómenos: la gobernanza de la excepción y la gobernanza por excepción. La gobernanza de la excepción hace referencia a la respuesta misma del evento extraordinario y su recuperación, mientras que la gobernanza por excepción implica el aprovechamiento del evento de desastre para justificar intervenciones dentro de los esquemas de gobernanza.

Dentro del primer grupo de la gobernanza de la excepción se pueden listar los cambios que tuvo el programa de gobierno de Piñera, en términos concretos, por ejemplo, en el impacto en la infraestructura, y que como el mismo presidente afirmó “puede tener un impacto muy severo sobre el nivel de actividad económica y el nivel de empleos"[108]. Las cifras de los daños como porcentaje del PIB requerían de medidas adicionales que redujesen el impacto

[108] “Presidente electo reestructura primer año de gobierno por catástrofe”, *La Tercera*, 2 de marzo de 2010

económico en el largo plazo, más aún cuando la crisis financiera mundial de la burbuja inmobiliaria de 2008 aún se hacía sentir.

No obstante, en la respuesta del terremoto de Constitución de 2010 lo que más se dio fue la gobernanza por excepción. La situación de desorden público empujó al decretamiento del estado de catástrofe, siendo la principal imagen el saqueo a supermercados en donde se desvalijaron por completo, no sólo comida o artículos básicos, sino que otro tipo de bienes y equipamiento como electrodomésticos y computadores. Pero en la reapertura de uno de los supermercados atacados, Nicolás Ibáñez, socio y director de empresa D&S, utilizó su uniforme de reservista de la Armada de Chile, en una demostración de la inclusión de las fuerzas armadas en las labores de respuesta, como un actor más de la gobernanza[109].

La excepción en términos de gobernanza más visible fue la creación de diversos comités para enfrentar la respuesta y también la fase de reconstrucción. Su acción repercutió más bien en generar instancias de gobernanza paralelas y en reducir la agencia de otros actores que debiesen haber cumplido un rol similar al que les asignaron a los directores y coordinadores de comités. El mismo gobierno asumió que dichas instancias debían funcionar de manera paralela y complementaría entre sí, pero concentrando la toma de decisiones en los ministerios en donde quedaron alojadas, y dando cuenta directamente al presidente[110].

Otra forma de gobernanza por excepción fue el impulso que se dio al sistema de concesiones como principal mecanismo para la reconstrucción. El ministro de Obras Públicas, Hernán de Solminihac, a una semana de asumir el cargo señalaba que "es una alternativa que estamos barajando porque el proceso de concesiones ha ayudado el desarrollo del país y creo que podría ayudarnos ahora en la reconstrucción de algunas áreas"[111]. Esta afirmación podría identificarse más bien como parte de la gobernanza de la excepción, pero unas semanas más tarde, la subsecretaria de Obras Públicas, Loreto Silva, anunciaba un nuevo consejo de concesiones, integrado por seis miembros, entre académicos y expertos. El rol del nuevo consejo sería "… ayudar definir políticas en materias de concesiones que no sea sólo un listado de proyecto, sino que sea una cartera que ayude a tomar decisiones en temas relevantes como es licitar un contrato de concesión"[112]. No obstante, sería una instancia no vinculante, por lo que su poder agencia dentro del esquema de gobernanza sería bastante escaso.

[109] "Tuve varios encuentros cara a cara con los saqueadores", *La Tercera*, 5 de marzo de 2010

[110] "Piñera crea nuevo comité dedicado a enfrentar emergencias derivadas del terremoto", *El Mercurio*, 15 de marzo de 2010

[111] "MOP no descarta licitar obras que por años ha hecho el Estado", *El Mercurio*, 17 de marzo de 2010

[112] "MOP alista concesiones para segundo semestre", *La Tercera*, 24 de abril de 2010

> *"Los problemas que había eran de la conectividad, al interior había caminos que estaban inhabilitados, entonces tuvieron que meterse, por un lado, por otro y después los contaron los chiquillos que no estaba muy bien la vialidad. Había partes del piso -como dijeron ellos- que se rompieron, que se trizaron, el asfalto" - Dirigente Club Deportivo La Legua*

Dentro del esquema de gobernanza, las topologías de poder otorgan mayor ponderación en la discusión a algunos actores por sobre otros. En el caso de los gremios, su poder económico y afinidad con la nueva administración le permitieron levantar la voz contra medidas respaldadas por el conocimiento científico. La posibilidad que se abrió de modificar planes reguladores comunales, conforme a la ley N°16.282, permitiría excluir zonas que habían sido afectadas principalmente por el tsunami, como una medida de mitigación ante futuros eventos. Pese a la evidencia fresca, el residente Cámara Chilena de la Construcción, Lorenzo Constans, fue enfático en señalar su oposición a que se definiesen zonas de exclusión: "el principal deber del estado es proveer información para que todos conozcan los riesgos del territorio en que habitan. Así, cada persona puede decidir libremente donde vivir"[113].

La pregunta que eleva Grove (2014, p. 253), es nítida en esta situación de excepción "en el fondo está la cuestión política y ética de cómo se relaciona la programación de la resiliencia con la capacidad de adaptación: ¿es algo que debe gestionarse tecnocráticamente, un objeto de la voluntad liberal de verdad de la gestión de catástrofes?". En este caso, prevaleció la mirada liberal para gran parte de los actores, en línea con los hallazgos de Sandoval y otros (2020) para el caso chileno en donde el concepto de capitalismo de catástrofes lo analizan como un enfoque que adopta la clase empresarial y los gobiernos con el objeto de obtener rédito de las catástrofes, a través de la instalación de reformas neoliberales. Estas reformas pueden incluso amplificar ciertos riesgos, o bien desplegarse oportunistamente luego del evento de desastre.

Tanto la gobernanza de la excepción como la gobernanza por excepción son formas materiales que afectan al ensamblaje principalmente como un ejercicio de reterritorialización a través del control. Incluso la introducción de agendas neoliberales puede considerarse dentro de estas técnicas de control por cuanto son unos pocos agentes dentro del esquema de gobernanza quienes poseen el conocimiento completo y obtienen ventajas de dicha implementación. El rol expresivo de estas excepciones por su parte desestabiliza y muchas veces pretende ampliar el espectro de actores involucrados o el tenor de sus agencias. Como lo interpretaba Piñera al confirmar el fin del estado de catástrofe "queremos que los hombres y mujeres de uniforme con los hombres y mujeres de civil trabajen juntos para levantar nuestros hospitales, escuelas y viviendas.

[113] "Constructoras rechazan áreas de exclusión para viviendas por maremoto, *El Mercurio*, 13 de mayo de 2010

De esa manera nuestras fuerzas armadas van a cambiar el fusil por la pala, el martillo y el serrucho"[114]. Pese a esta dualidad que puede darse entre los roles del ensamblaje y los cambios que en éste genera, el rol expresivo siempre suele desenvolverse más explícitamente a través de las controversias.

8.5.1. Las controversias como formas del ensamblaje

El daño a las viviendas suele ser una de las consecuencias más visibles y más apremiante tras un evento de catástrofe, pero cuya solución no puede darse de manera inmediata y conlleva una serie de etapas hasta su resolución final, en las cuales se desarrollan diferentes controversias durante el proceso. La primera de ellas tras el terremoto de Constitución de 2010 se dio tras la impactante imagen de las dos torres de departamentos caídas en Concepción y que ejemplificó lo que pasó en otras ciudades del país, incluida la RMS. Si bien en términos porcentuales las unidades colapsadas en la RMS representaron sólo un 0,3%, el porcentaje aumenta a sobre un 14% que sufrió daños, la mayoría de ellas con una edad de construcción menor a los diez años, pese al mejoramiento que experimentó la norma chilena de construcciones sísmicas NCh 433 en 1996, precisamente a raíz del terremoto de San Antonio de 1985 y que tardó once años en oficializarse.

Además de edificios relativamente nuevos, también hubo daños importantes en edificaciones que ya habían sufrido deterioros en evento de terremoto anteriores, como la Villa Olímpica. El alcalde de Ñuñoa, Pedro Sabat, incluso no descartaba que tuviesen que ejecutarse demoliciones dentro de la villa, dado que 678 departamentos sufrieron daños y 500 de ellos se declararon como inhabitables. Dentro de la misma comuna, el alcalde también tuvo que lidiar con edificios nuevos con daños y fue enfático en manifestar sus descargos contra las empresas inmobiliarias: "la ley a nosotros como municipio nos deja fuera de la resolución de conflicto, pero los vecinos llegan con los reclamos a los municipios. Entonces se necesita que lo aclare alguien imparcial"[115].

Una situación similar es lo que se vio en la comuna de Maipú, donde finalmente el edificio Don Tristán tuvo que ser demolido por la severidad de sus daños estructurales. El alcalde Alberto Undurraga lideró las acciones judiciales contra la inmobiliaria Francisco de Aguirre y la constructora Mujica & González quienes a juicio del alcalde y de los vecinos nunca dieron una respuesta satisfactoria a las 36 familias afectadas. Undurraga también invocó la ayuda del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) a través de la ley de calidad de la vivienda que garantiza que no pueden tener daño estructural en sus primeros diez años (ley N°20.016). La medida de Undurraga manifiesta la visión de la

[114] "Gobierno termina estado de excepción en regiones del Maule y la Araucanía", *La Tercera*, 1° de abril de 2010

[115] "Damnificados de edificios rechazan pagar las demoliciones como exige la ley de urbanismo", *El Mercurio*, 16 de marzo de 2010

vivienda como un bien de consumo, por lo tanto, desde la dimensión clientelar es el SERNAC la entidad destinada a gestionar este conflicto (Blackburn, 2014).

Esta visión mercantil de la vivienda fue reforzada por la ministra de Vivienda, Magdalena Matte, quien también hizo referencia a la ley N°20.016 de calidad de la construcción añadiendo que, en el caso de descubrir daños graves, estos antecedentes pasarían al Ministerio Público, con posibles responsabilidades civiles a ser determinadas por la justicia. Sin embargo, el camino para llegar a estas responsabilidades fue a través de la labor de ingenieros estructurales y arquitectos, quienes desde un criterio técnico debían establecer si era posible su arreglo o definitivamente debían ser demolidas. En este punto se entrelaza el criterio técnico con la investigación judicial que apuntan a fines distintos. Mientras la primera busca establecer una decisión sobre criterios técnicos y cuantificables, la segunda se enfoca en determinar responsabilidades individuales y civiles. Uno apunta a lo material, mientras lo segundo a lo humano, y es en esta mixtura en donde el enfoque del ensamblaje permite hacer un análisis completo de este tipo de controversias que involucran agencias humanas y no humanas (Farías, 2011).

En el rol material del ensamblaje, el ministerio de Vivienda y Urbanismo envío durante la fase de respuesta una serie de modificaciones a la LGUC con el objetivo de aumentar la fiscalización que tomó la forma de la ley N°20.703 de 2013 que crea y regula el Registro Nacional de Inspectores Técnicos de Obras y el Registro Nacional de Revisores de Proyecto de Cálculo Estructural, dependiendo ambos registros del ministerio de Vivienda y Urbanismo, quien puede administrarlos en forma directa o a través de terceros. También se veló por la protección de interés colectivo o difuso, permitiendo demandas colectivas en los juicios por daños o perjuicios en la calidad de las construcciones, a través de la ley N°20.443 de 2010. En términos operativos, la principal modificación de la OGUC se dio en abril de 2011 a través de la modificación de los artículos 2.1.7 y 2.2.17 que incluye dentro de los procesos de planificación territorial la definición de áreas de riesgo. Desde el rol expresivo, estas modificaciones a la ley y a la ordenanza de urbanismo y construcciones revelan diferentes posiciones. La calidad de la vivienda queda definida por criterios mercantiles definidos por la ley de protección de los derechos de los consumidores, mientras que la definición de áreas de riesgo queda inconclusa, por ejemplo, en la descripción de los estudios fundados y en el profesional especialista para elaborarlos.

El daño a viviendas en una segunda fase paralela lleva a la problemática de las viviendas transitorias o las viviendas de emergencia. Dada la magnitud del evento y la extensión territorial de sus consecuencias el número de viviendas de emergencia a cubrir fue bastante alto. Una primera estrategia fue levantar 20 mil casas de emergencia con la ayuda de Un Techo para Chile, con los recursos recaudados en la campaña “Levantemos Chile”, mientras que el gobierno debía suplementar con otras 20 mil viviendas más. El plazo para dicha meta se fijó

para el 11 de junio, “día que comienza el mundial de futbol para que esas familias puedan contar con un piso firme y un techo", según el ministro de Planificación, Felipe Kast[116].

El cuello de botella que no previó el gobierno al establecer estas metas fue la disponibilidad de stock de mediaguas construidas o de materiales para su construcción. En la RMS la queja de los alcaldes, principalmente de la zona poniente, respecto a este tema fue la imposibilidad de conseguir mediaguas o materiales pues los todos ellos se estaban destinando para la zona sur del país. Lira, el coordinador designado para la reconstrucción, salía al paso de las críticas afirmando que se estaba trabajando con materiales sustitutos que permitía la instalación de plantas de construcción de mediaguas y que con ayuda de las fuerzas armadas se había podido reducir el retraso en la construcción, haciendo también el llamado para que las mismas familias participaran del proceso de construcción.

Pero las explicaciones de Lira no fueron suficientes. De la decisión de construir mediaguas como medida transitoria se derivaron otras tres controversias. La primera de ellas tuvo que ver con la calidad de las mediaguas, en donde se levantó la queja que las mediaguas construidas por el gobierno a través de las fuerzas armadas eran de una calidad inferior. Lira nuevamente salió al frente señalando que el estándar era el mismo que el de otras fundaciones u ONG´s como Un Techo para Chile o Fundación Vivienda, expresando esta comparación el valor similar de ambos tipos de mediagua.

La segunda controversia tuvo que ver con el impacto de estos nuevos lotes con mediaguas sobre el patrimonio y el establecimiento de nuevos campamentos. En esta oportunidad, la ministra Matte manifestaba entender la paradoja respecto a la meta de erradicar campamentos, pero que se debía entender que se trataba de una situación de emergencia hasta que se pudiese dar inicio formal a la reconstrucción. El presidente de Un Techo para Chile reafirmaba los dichos de Matte, señalando la premura del tiempo: "felices de velar por el patrimonio, pero nosotros no vamos a cesar en nuestro afán de ponerles un techo digno a las personas, que no nos vean como una amenaza, lo único que queremos es que termine la emergencia y comience la reconstrucción”[117].

> *“En ese tiempo el Techo ya casi no hacía mediaguas, el Techo ya hace mucho no… el tema de las mediaguas era una cosa bastante marginal de su ejercicio… podían haber trabajo de verano o algunas cosas muy aisladas, pero en general lo que hacía el Techo durante todo el año era en los campamentos donde se trabajaba implementar programas sociales y llevar soluciones definitivas a*

[116] “Fisco entregará 20 mil mediaguas equipadas a afectados por terremoto”, La Tercera, 20 de marzo de 2010

[117] “Mediaguas rechazadas en Arauco encienden polémica sobre viviendas de emergencias”, *El Mercurio*, 16 de marzo de 2010

> *los campamentos, de hecho ya prácticamente en esa época, lo de construir era bastante marginal, cuando esto ocurre; claro, era como volver digamos a los orígenes -digámoslo así- de construir durante tiempo intensivamente mediaguas y para avisar un poco el resto del trabajo, aunque la EGIS siempre siguió trabajando, solo que los voluntarios se concentraron en construir mediaguas" - Coordinador Voluntarios Un Techo para Chile*

Las buenas relaciones entre el gobierno y Un Techo para Chile se fueron desgastando y derivaron en la tercera controversia relacionada con las viviendas de emergencia. Ante las quejas de alcaldes y afectados por los retrasos en la construcción de mediaguas, Lira apuntó a la falta de voluntarios civiles por parte la ONG, más aún cuando el grueso del voluntariado correspondía a universitarios que luego de las primeras semanas tuvieron que regresas a sus estudios, y que esa ausencia debió llenarse con militares. El capellán de la ONG, Rodrigo Berríos, refutó los dichos de Lira, y fue más allá en cuestionar las cifras oficiales del gobierno respecto al avance en la entrega de mediaguas, señalando que su organización a un mes del plazo definido sólo llevaba un 20% de su parte: "¿dónde están construidas las otras seis mil? Quisiera que la autoridad dijera dónde están para ir a ver, en muchos lados las viviendas están acopiadas"[118]. Esta última controversia ejemplifica bien lo especificado por Venturini (2010) que las controversias pertenecen a los actores. En sí, la controversia no son las mediaguas, sino las acciones y relaciones entre los agentes al respecto dentro del ensamblaje.

8.5.1.2. Las controversias desde el bottom-up

Si bien para el año 2010 existía y se ejercía libertad de prensa, con fines metodológicos se analizaron las notas de prensa de dos de los principales diarios de circulación nacional, los mismos que se revisaron y sistematizaron para el evento de San Antonio de 1985. Aun así, al revisar el listado de actores que se desprendió de este ejercicio se constató que similar al ejercicio realizado para el evento del año 1985, ciertos agentes estaban subrepresentados en la prensa. Para recoger el testimonio de este grupo de actores se desarrollaron entrevistas que permitieran conocer su relato y apreciación de la fase de respuesta. Algunos de sus comentarios han sido presentados en secciones anteriores dentro de este capítulo, entregando su punto de vista en ciertos temas, pero el formato en que se recogió la información impide que los datos sean tratados dentro de las matrices de análisis. A continuación, se presenta una selección de testimonios que resultan ilustrativos sobre cuál fue la agencia desplegada por estos grupos y cómo recuerdan haber vivido la fase de respuesta.

[118] "Gobierno intenta cerrar polémica con Un Techo para Chile por cifras de mediaguas", *La Tercera,* 7 de mayo de 2010

La magnitud del evento llevó a que se desplegaran estrategias de ayudas entre diferentes grupos, por ejemplo, entre las asociaciones deportivas.

> "Los partidos, cobramos por las entradas… eh, se recogió mercadería en los partidos… Eso se hizo como entre tres y cuatro semanas. Y la plata que juntamos se llevó para comprar más cerca de allá a donde íbamos, para comprar madera, clavos… y zinc… en eso se invirtió". Dirigente Club Deportivo La Legua

A nivel de voluntariado, también se dio una respuesta inmediata desde las ONG

> "Yo creo ya el día domingo, los regionales del Techo, los que estaban en las regiones, ya estaban empezando a ir a terreno a calibrar la situación o al menos contactándose con las personas de los campamentos para ver si habían tenido algún problema, yo diría el mismo domingo". Coordinador Voluntarios Un Techo para Chile

Además de las mediaguas, para el terremoto de 2010 se desarrolla un nuevo concepto de habitabilidad transitoria: las aldeas.

> "Eran personas que tenían probablemente las herramientas, los contactos, los recursos para salir de esa situación de manera mucho más rápida que una persona de campamento, además de que el gobierno se puso con soluciones habitacionales para la gente de las aldeas -según me recuerdo- incluso de una manera mucho más rápida, que la gente del campamento… La gente que vivía en las aldeas era en general gente de un nivel socioeconómico más alto que la gente de los campamentos; entonces están en una situación transitoria, entonces siento que la gente apenas se pudo ir de ahí, se fueron". Coordinador Voluntarios Un Techo para Chile

La situación de inseguridad producto de las imágenes se saqueos fue un elemento ante el cual las autoridades regionales debieron intervenir de manera rápida.

> "El corte de luz fue un tema que afectó harto a la seguridad ciudadana y a la inseguridad social, había zonas como Peñalolén, Huechuraba, que tienen una diversidad social bien fuerte y bien marcada, donde se empezó a correr la voz de que las villas iban a empezar a ser afectadas por barriadas, que las iban a arrasar… y la gente se empezó a poner inquieta, cerraron sus accesos, consiguieron guardias con palos, con armamento… y era porque no había comunicación. Porque nosotros empezamos a recorrer, empezamos a conversar con la gente que estaba de guardia de sus villas y ellos no sabían nada de lo que pasaba. Y llegamos a un acuerdo con la empresa de electricidad de la región para que llevara camionetas con baterías a esos lugares, llegamos a alrededor de cincuenta camionetas para todas las zonas, cargadas con baterías

> iban y la gente llevaba sus teléfonos y sus cosas". Encargado de seguridad y urbanismo público Región Metropolitana de Santiago

Sobre el rol de los gobernadores, la situación de cambio de administración fue clave en la escasa agencia que lograron desplegar.

> "Nosotros teníamos a los 52 alcaldes en la intendencia, cuando debió haberse repartido en que cada uno de los gobernadores debió haber asumido con su zona, pero no filtraron. Además, que después de esto no tenían fuerza y el intendente tenía que imponerse, porque nosotros ya estábamos de salida. Ese marco fue importantísimo. Yo creo que a otro intendente con menor personalidad se lo comen, se pierde en el tema". Encargado de seguridad y urbanismo público Región Metropolitana de Santiago

Las autoridades regionales de la época reafirman que la primera respuesta de las autoridades locales es de bastante gestión, y no tienen el mismo enfoque político que aquellas que derivan desde el nivel central

> "Como que en general las decisiones de los alcaldes y la del intendente son decisiones muy generales y que no se dan por corte político. Hay momentos, hay etapas, como te digo, y muestran su bandera, etcétera, pero no es ese. Así que la respuesta corta es no, no sentí ninguna presión especial por parte del gobierno ni de oposición, sino que desesperación de los dos" Autoridad regional

No obstante, el tener a COE trabajando de manera paralela, llevó a situaciones de redundancia y burocracia en el tratamiento de la información.

> "Los primeros días, yo llevaba a la ONEMI central la porción de la RMS -el balance regional-, que me lo daba el 'Onemito' regional y por ende yo me desplazaba a la ONEMI central los primeros días y desde ahí informaba. Y después ya volvió todo a la normalidad en que yo podía comunicar desde la propia intendencia, pero brazo derecho fue ONEMI… es que te insisto, está esa como tarta de ministros y seremis, estaba -creo que era Carmen, que todavía estaba de directora de la ONEMI y tiene a su ONEMI regional y él es el que preside -junto con el intendente- el Comité Operativo Regional. Autoridad regional

En una misma línea, dentro de la propia ONEMI, la cadena de mando era bastante elástica, pero no necesariamente eficiente, independiente de la magnitud del evento que se tratase.

> "De hecho, lo que teníamos preestablecido como operatividad es que, si había alguien de mayor rango, jefe de gabinete, que en realidad nosotros le entregábamos los antecedentes y él tomaba la operación de la emergencia, siendo que esa persona alguien que no necesariamente manejara antecedentes técnicos, y de hecho el

> primero que llega es el jefe de gabinete de la directora de acuerdo a lo que nos cuenta después nuestro jefe de turno, nuestro colega. Y yo como jefe de turno le entregue todos los antecedentes y con eso yo me desligue de cierta responsabilidad, después la toma de decisiones fue en el ámbito más político que técnico. Y claro, a él le habían preguntado que había llegado hasta ese momento, y él tenía el boletín del SHOA y eso fue lo que proporcionó, pero no había esta estructura más técnica, sino que era la persona de mayor rango que ingrese a lo que es la ONEMI toma control de la sala". Jefe de Turno Centro de Alerta Temprana ONEMI

A esto se agrega, que la recolección de la primera información se realizó con técnicas bastante improvisadas y sin apoyo en información de base científica, o con apoyo tecnológico.

> "- Lo que hicieron algunas regiones fue llamar por teléfono y decirnos la intensidad. Nosotros teníamos una pizarra, entonces anotábamos la región y le poníamos la intensidad Mercalli por cualquier medio que llegara. Entonces así fuimos creando la lista, por ejemplo, la RM y Valparaíso nos avisaron por radio -que eran las regiones que tenían un sistema más robusto-, el resto fueron los que alcanzaron a llamar. De hecho, ahí estaba la polémica, porque el director de Biobío dijo que él llamó y que dijo que había un tsunami… pero era lo que alcanzamos a tener dentro de las primeras informaciones que iban llegando, lo otro era por radioaficionados que la mayor percepción, pero era una fuente que tampoco tenía el origen… Y ahí se construyó esta pizarra. Yo cuando llego estaba como delimitando ciertas intensidades de ese día. Había regiones de las que no se tenían datos, pero no se logró nunca contactar con ellos, entonces más o menos uno se hacía la idea de que si arriba tenía un 8 y abajo…
>
> - Claro, se estimaba…
>
> - Claro, entonces decíamos "este tiene que ser 7 sí o sí", pero era las primeras que llegaron y ahí se comenzó a construir el mapa, pero te digo que esto fue los primeros minutos del evento antes de que los sistemas de comunicación colapsaran".
>
> "¿Había satelitales? Sí, había satelitales, pero eran prepago. Tú abrías el teléfono, se terminaba el consumo y se acabó el teléfono. Dos, jamás se probaban, porque de momento en que tú activabas el teléfono, tú tenías 30 días o se consumía el saldo". Jefe de Turno Centro de Alerta Temprana ONEMI

Estos pasajes coinciden con los resultados presentados durante el capítulo, y refuerzan ciertos fenómenos descritos como la dificultad de las autoridades regionales y locales con problemas de carácter más operativo, que lo aleja de la

toma de decisiones desde el nivel central, quien lo hace desde una posición política y de poder. Desde ahí incluso abarca esferas de decisión de corte técnico, sin que necesariamente se cuente con información, o sea lo suficientemente precisa. Estos dos factores como se vio en el desarrollo del capítulo desestabilizan el ensamblaje, tomando el rol expresivo a través de las controversias.

8.6. Conclusiones del capítulo

El terremoto del 27 de febrero de 2010 se inscribe como uno de los más importantes por su magnitud de la historia, por lo que las consecuencias del evento fueron significativas, pero si se les compara con el terremoto de Haití del mismo año, con una magnitud mucho menor, las cifras de más de 300 mil muertes sobre las 500 pérdidas de vidas humanas se revela que las secuelas del terremoto fueron principalmente del tipo político y económico, lo que resalta la necesidad de indagar sobre los sistemas de gobernanza de manera de gestionar la fase de respuesta de forma tal que las repercusiones de la toma de decisiones agilicen las acciones necesarias para paliar los efectos del terremoto, transitando hacia una fase de reconstrucción de manera organizada y eficiente.

De esta manera, la teoría del ensamblaje aparece como una oportunidad de analizar la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta al permitir indagar sobre los agentes, sus agencias, las apariciones de nuevos actores y elementos, el factor de sitio del ensamblaje, las relaciones de poder, así como las excepciones y controversias que también se levantan, desde sus roles materiales y expresivos, evidenciando los cambios que se dan dentro del mismo ensamblaje. Estos elementos se analizan como un todo que es más que la suma de sus partes, identificando las trayectorias y roles de cada agente dentro del esquema de gobernanza, y de esta manera, comparar su ajuste a lo planificado, respetando su condición histórica y geográfica.

Este ensamblaje presenta la particularidad de situarse históricamente entre dos periodos presidenciales lo que implica un reordenamiento en las relaciones de poder. Dado el sistema binominal que aún operaba en Chile -legado del último año de la dictadura militar[119]- el oficialismo pasó a ser oposición en el plazo de 12 días y viceversa. Por lo tanto, además del giro en el de poder, aumenta el número de actores presentes en el ensamblaje, complejizando la red de relaciones. Dado que el objeto del ensamblaje es la gobernanza del riesgo de desastres, este cambio en la tenencia del poder no supone un nuevo ensamblaje, sino que cambios dentro del mismo.

[119] Ley N°18.799 de 1989, crea el sistema electoral binominal

El comportamiento del ensamblaje puede verse por escalas territoriales. En el caso del nivel central se observa una fuerte concentración de las relaciones y de las decisiones, remarcando el centralismo unitario que se condice con el centralismo de la división político-administrativa, acorde con los hallazgos de Sandoval y otros (Sandoval et al., 2020, 2021; Sandoval & Voss, 2016, 2018). Los mismos autores han aportado evidencia sobre el carácter neoliberal de la gestión del riesgo de desastres en Chile, los cuales implican cambios en las formas de gobernanza. De acuerdo con Peck y Tickell (2002), es una combinación de gestión económica neoliberalizada y formas estatales autoritarias, que demandan atención tanto analítica como política.

Dentro de las formas autoritarias la más evidente es la creación de nuevas instancias de coordinación dentro de los esquemas de gobernanza y el nombramiento directo de sus responsables. En términos de ensamblaje, hay un rol material de la creación del coordinador que intenta demostrar el interés del gobierno en gestionar los efectos del desastre, pero el rol expresivo del ensamblaje descubre la intención de desplegar una agenda acorde a la ideología del nuevo gobierno. Como efecto se produce un proceso de reterritorialización dentro del ensamblaje en esta concentración del poder, pues pese a que aumenta el número de actores no existe una distribución homogénea del poder.

Lo anterior puede verse en el caso de la escala regional. La escasa agencia que posee la autoridad regional del intendente con el resto de los actores, pese a las competencias legales y las responsabilidades en los planes vigentes, se explican más bien por una concentración del poder central, más que a una falla de diseño. De hecho, la escala regional está completamente ausente, pues los gobernadores no aparecen dentro de los actores identificados. Como se ha mencionado, no se trata del alto número de actores invisibilice su acción, simplemente no se da.

Los saltos de escala que anulan la agencia de la escala regional van desde el nivel central al nivel local, de acuerdo con Peck (2002), tienen como objetivo participar de manera más activa en los procesos de gestión y coordinación, que algunos autores denominan como "gobernanza de la gobernanza" o "metagobernanza", pero que en términos de ensamblaje lo que revelan más bien es una desestabilización de éste, generándose un excedente de poder que retorna al nivel central.

Como forma de respuesta se puede afirmar que se dieron eventos de gobernanza de la excepción como la gobernanza por excepción. En lo primero, el decretamiento del estado de excepción fue una decisión difícil para la nueva administración, mientras que la administración siguiente aumentó su representatividad territorial como un aparato de control, legitimado a través de técnicas del miedo, en este caso el orden público afectado por los saqueos. La gobernanza por excepción tomó otras formas, siendo la principal, la oportunidad de instalar una agenda neoliberal que se materializó en el auspicio a las relaciones público-privada como forma de gestionar la respuesta, y que se

reforzaron aún más en la fase reconstrucción, así como también en el nuevo impulso al sistema de concesiones, pese a las fallas que presentaron algunas de sus obras de infraestructura.

Capítulo 9_Resultados y Conclusiones

Los eventos de San Antonio de 1985 y de Constitución de 2010 son los más importantes dentro de los últimos 50 años en la zona central del país, en términos de afectación a las personas, el territorio y la economía. Además, han puesto a prueba los sistemas de gobernanza del riesgo de desastre por la envergadura de los efectos de la catástrofe, que involucró la gestión de diversos actores y diferentes escalas territoriales. Desde el ensamblaje, se ha analizado el despliegue de la gobernanza del riesgo de desastres, incorporando la normativa y discursos que los delinean, así como la emergencia de nuevos elementos y actores.

El siguiente capítulo sintetiza los resultados obtenidos durante el desarrollo de los capítulos anteriores, viendo como éstos responden a la pregunta de investigación y su grado de alineamiento con la hipótesis planteada. Una segunda parte del capítulo presenta las conclusiones del estudio, a través de los principales hallazgos, su contribución a las investigaciones sobre la gobernanza del riesgo de desastres y a la teoría del ensamblaje, y desde ahí sugerir futuras líneas de investigación.

9.1. Resultados

La pregunta que da inicio a esta tesis doctoral se cuestiona sobre cómo ha sido el despliegue y ejercicio de la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta, de acuerdo con el rol y articulación de los actores involucrados en la gestión del riesgo de desastres en el contexto de la fase de respuesta tras los eventos de terremoto de San Antonio 1985 y Constitución 2010 en la RMS. Para ello se ha revisado el estado normativo previo al evento de 1985, el desarrollo de la fase de respuesta del terremoto de San Antonio de 1985, los avances normativos y de planificación para la construcción de una gobernanza del riesgo de desastres entre 1985 y 2010, y finalmente cómo se desarrolló la fase de respuesta tras el evento de Constitución de 2010.

Aproximandose a esta problemática desde la teoría del ensamblaje, se identificó a cada evento de desastre como un ensamblaje distinto pero teniendo como denominador común la gobernanza del riesgo de desastres durante la fase de respuesta. En los últimos cuatro capítulos se ha ido caracterizando estos ensamblajes así como su contexto situacional. A continuación se presentan los resultados obtendios a través de la revisión de las preguntas auxiliares que acompañaron a la pregunta de investigación.

9.1.1. Análisis de la trayectoria internacional normativa y discursiva

La revisión de los documentos que establecen la normativa y fijan la institucionalidad en la gestión del riesgo de desastres han sido entendidos como

un primer eslabón en la construcción de la gobernanza, al identificar quienes son los actores que deben hacerse presente en ella, así como las responsabilidades que se les asignan como la dotación de una agencia. Se señala que este es un primer paso, pues para llegar a comprender a la gobernanza como un ensamblaje quedan pendiente cuáles son las capacidades de estos agentes, así como las relaciones de poder que se generan entre ellos.

Un primer esbozo de gobernanza proviene de los marcos internacionales, los cuales han marcado la pauta en términos de instalar problemáticas y conceptos dentro de la agenda, pero han sido poco claros respecto a los mecanismos para conseguir los objetivos trazados. Esta situación es aún más difusa en el escenario previo al evento de terremoto de San Antonio de 1985, en donde el foco internacional emanado principalmente desde Naciones Unidas todavía mostraba un enfoque reactivo y asistencialista en la gestión de los efectos de un evento de desastres, además de una aproximación Norte-Sur, en donde la asistencia y cooperación provenía de los países desarrollados hacia aquellos con menores condiciones, al menos económicas, para la reducción o la gestión del riesgo de desastres. En términos de planificación, aún no se desarrolla plenamente el ciclo de gestión del riesgo de desastres, por lo que etapa de respuesta queda bastante homologada a la emergencia en sí misma.

A nivel nacional, se pueden identificar tres hitos dentro de la institucionalidad y normativa para la creación y despliegue de una gobernanza del riesgo de desastres. En orden temporal, el primero de ellos es la creación en 1965 de la ley N°16.282 del ministerio de Hacienda de la ley de sismos y catástrofes. Si bien nace desde un órgano que se preocupa de la recuperación económica del país es un instrumento bastante sólido en identificar actores, agencias, competencias y territorios dentro de ella. Primeramente, condiciona su accionar a la declaración de una zona de catástrofe, a través de un decreto supremo el cual no sólo delimita el territorio donde la ley acciona, sino que establece la autoridad responsable para la recuperación de la zona afectada, quedando fijada en el intendente lo que imprime un carácter civil a la gestión del evento. Además, establece periodos dentro de la gestión, identificándose acciones de respuesta y acciones tendientes a la reconstrucción y recuperación.

Un segundo hito corresponde al hito del proceso de regionalización. Si bien no es un proceso que haya estado inspirado o pensado para la gestión del riesgo de desastres, el impacto que ha tenido sobre ella es innegable y ha quedado descrito y analizado en el trabajo de Sandoval y otros (Sandoval, 2017; Sandoval et al., 2021; Sandoval & Sarmiento, 2020; Sandoval & Voss, 2016, 2018). El proceso de regionalización que se instala completamente en 1974 no solamente creó a la RMS, sino que también catalizó el proceso de metropolización con una fuerte concentración de personas, actividades económicas y de poder. El proceso de regionalización habla de un Estado que intenta mantener su soberanía escalonando la distribución de poder y competencias hacia la regiones, pero siempre comandadas desde un nivel central. Esto se da un

escenario mundial en donde el concepto de soberanía comienza a ponerse en jaque pese a que aún se vivía en un contexto de guerra fría, pero los principios de libertad económica fueron plenamente adoptados en Chile a través de la instalación de un modelo neoliberal amparado en el régimen militar. El proceso de regionalización en Chile fue una manifestación de control en la administración de la soberanía y el poder, y de ahí que el proceso escalar no fuese un producto que surgiera en la identificación y reconocimiento de los territorios, sino que desde una división político-administrativa que se imprimió en el despliegue de todas las carteras y materias, incluida la gestión del riesgo de desastres.

Se destaca este hito por sobre la creación de la ONEMI ese mismo año, dado que este órgano queda completamente supeditado al ministerio del Interior, lo que le impide cobrar un protagonismo propio, pues no cuenta con las competencias ni capacidades para llevar un liderazgo por sí solo.

Un tercer hito lo constituye la creación del Plan Nacional de Emergencia de 1977, el cual recoge plenamente la estructura de la regionalización. Además, dentro del contexto de dictadura en el cual se decreta, entrega amplias facultades al jefe de zona, pese a que es una figura que emerge solamente en el caso que los efectos de un desastre impacten a dos o más comunas. Se genera acá lo que Agamben (2005a), define como una excepción de la ley amparada por la ley. Incluso, es una figura que adquiere un mayor protagonismo que los mismos alcaldes en términos de competencias. En un análisis semántico de este documento, pudo comprobarse una escasa probabilidad que los actores identificados puedan interactuar, así como la ausencia de un espacio territorial sobre el cual desplegar sus agencias. La presencia de la ONEMI es sólo como una institución a la cual el resto de las instituciones debe tributar y cooperar, limitando de esta manera su capacidad de agencia.

En un segundo periodo de revisión de la normativa, en el lapso comprendido entre los eventos de San Antonio 1985 y Constitución 2010, puede verse un salto importante tanto en el volumen de instrumentos y planes que fueron publicados, así como en la comprensión de la necesidad de una gobernanza del riesgo de desastres que pueda sustentar la gestión de éste. A nivel internacional los principales hitos lo constituyen la estrategia de Yokohama en 1994 como el principal resultado del decenio para la reducción del riesgo de desastres, y el Marco de Acción de Hyogo en 2005. Pese al breve periodo que separa a ambos instrumentos, es posible ver un notable avance en sustento teórico en el desarrollo de temáticas fundamentales para la reducción del riesgo de desastres, como la progresión de la vulnerabilidad dejando atrás su connotación meramente económica, así como el carácter multisistémico de los desastres de origen natural, que son gatillados por factores de vulnerabilidad físicos, sociales, económicos y ambientales. En cuanto a la gobernanza, MAH lo instala como una primera prioridad dentro de sus objetivos, dándole un lugar como condición habilitante para la gestión y reducción del riesgo de desastres

y es clave en unir a la gobernanza con la necesidad de ligarla con marcos normativos y legales que aseguren su despliegue.

A un nivel regional, instituciones como el BID y la CEPAL hicieron eco de los llamados de Yokohama y Hyogo e instaron a una bajada regional de dichos preceptos, desde la realidad de la región. En esta línea, fue bastante certero el análisis sobre la falta de personal técnico, así como su alta rotación, lo que dificulta la transferencia de conocimiento hacia los tomadores de decisiones. Muestran como esta situación se vuelve más crítica en los gobiernos locales, hacia los cuales se vierte parte importante de las responsabilidad, sobre todo en la fase de respuesta. En términos de ensamblaje, esta falta de capacidades instaladas dificulta su agencia.

A escala nacional, el eco de los marcos internacionales tuvo una importante resonancia, sumado al proceso de regreso a la democracia. Esto inspiró el desarrollo de una batería de publicaciones e instrumentos con un macado énfasis en las diferentes escalas territoriales e incorporando formalmente a un nuevo actor que estuvo renegado durante la época militar, que corresponde a la comunidad. El principal hito de este periodo corresponde a la elaboración del Plan Nacional de Protección Civil del año 2002 que reemplazó al Plan Nacional de Emergencia de 1974.

Lamentablemente, todos estos dispositivos, así como el nuevo plan no fueron lo suficientemente explícitos en términos de gobernanza. De hecho, se anclan en la idea que cada servicio debe hacer frente a los efectos de un evento de desastre natural con sus propios medios, sin que se articulen y coordinen los diferentes actores. En términos espaciales, tampoco es posible identificar una mejor comprensión del territorio y se refuerza la tendencia de homologar las escalas de la división político-administrativa como estratos de gestión paralelos y sin conexión, lo que por diseño institucional ya imprime un alto grado de centralismo a la gestión del riesgo de desastres, y más aún coarta el desarrollo de una gobernanza multinivel. El mismo organigrama del plan es claro en demostrar cómo no existen vínculos entre los diferentes niveles de acción, y es aún más claro en marcar separadamente los ámbitos de prevención y de respuesta.

En el diseño institucional de la gestión del riesgo de desastres en el cual se enmarca el terremoto de Constitución de 2010 queda claro la ausencia de una dimensión territorial de la respuesta y de un modelo escalonado que potencia fenómenos de *scale-jumping* (Jessop, 1998), en vez de favorecer procesos de *cross-scale*. Las consecuencias de este modelo operan en dos frentes: en un primer lugar, el modelo escalonado siempre privilegia a la escala central en donde se concentra la toma de decisiones, por lo tanto, se generar una reterritorialización del ensamblaje, al concentrar el poder y formas de despliegue que controlan la relaciones sociales y políticas. Un segundo frente se observa en que no existen funciones específicas para la fase de respuesta, generalizándose el concepto de emergencia como homologo a esta fase. Las

acciones principalmente de coordinación se concentran en un escenario preventivo en donde se privilegian las tareas de planificación. Esto contrasta con la fase de respuesta, en donde deben tomarse decisiones con poca información o incompleta de manera casi inmediata a la presentación de problemas con un carácter altamente resolutivo.

9.1.2. Caracterización del rol de los actores involucrados en la gobernanza del riesgo de desastres y sus agencias

Una de las principales coincidencias entre los eventos de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010 es el poco apego de las funciones y competencias asignadas de los actores que conforman la gobernanza del riesgo de desastres durante su despliegue durante la fase de respuesta. El grado de alineamiento entre las funciones y los roles desempeñados por los principales actores en ambos eventos muestra un importe margen. Para estos efectos, se elaboró la Tabla 6 que muestra por actor la normativa que le faculta competencias y funciones, y las columnas Rol 1985 y Rol 2010 sintetizan las principales acciones que ejercieron estos agentes durante la fase de respuesta de sus respectivos eventos.

Tabla 6: Alineamiento entre competencias y acciones en los terremotos de 1985 y 2010

AGENTE	LEY O NORMATIVA	PRINCIPALES FUNCIONES	ROL 1985	ROL 2010
Presidente	Ley N°16.282	- Decretar zona de catástrofe - Dictar medidas de excepción - Transferir ítems del presupuesto de la nación - Aprobar planes reguladores, seccionales o modificaciones	- Decreta zona de catástrofe - Crea el Cuartel General de Emergencia - Disposición del 2% constitucional para financiamiento - Asignación de viviendas	- Instalación del COE nacional en ONEMI - Decreto de zona de catástrofe - Declaración de estado de excepción por catástrofe - Ampliación zona de catástrofe - Creación de Comité de Emergencia - Creación de Comité de Reconstrucción - Nombra delegado presidencial de Aldeas y Campamentos - disposición del 2% constitucional para financiamiento
Ministro del Interior	Ley N°16.282	- Recibir donaciones o erogaciones	- Viaja a Valparaíso - Dispone de los medios para el Cuartel General de Emergencia - Cita a reunión de coordinación con los intendentes de la regiones en zona de catástrofe - Coordinación de ministerios para la reconstrucción	- Coordinación de despliegue de militares en terreno - Solicitud de continuidad de Jefa (S) de ONEMI - Mejoramiento de las viviendas de emergencia

AGENTE	LEY O NORMATIVA	PRINCIPALES FUNCIONES	ROL 1985	ROL 2010
	Plan Nacional de Emergencia 1977	- Asumir la prevención y control de las catástrofes que se produzcan en el país que ejercerá a través de la ONEMI - Proponer en coordinación con el ministerio de Defensa nacional el nombre del jefe de la zona de catástrofe		
	Plan Nacional de Protección Civil 2002	- Presidir el Comité Operaciones de Emergencia a nivel nacional		
ONEMI	DL 369 de 1974 crea la ONEMI	- Planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes	- Coordinación en la entrega de ayuda	- Controversia con SHOA sobre retraso en la comunicación de alerta de tsunami - Entrega de mediaguas
	Plan Nacional de Emergencia 1977	- La dirección de las operaciones para prevenir las catástrofes, así como su control cuando ellas se produzcan		
Intendente	Ley 19.175 de 2005 sobre Gobierno y Administración Regional	- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe	- Estimación de daños - Demolición de edificios - Gestión de albergues - Gestión de escombros - Reformulación presupuestaria del FCM	- Suspensión de clases - Estimación de daños - Gestión de escombros - Reunión con alcaldes - Financiamiento para las demoliciones de edificios
	Plan Nacional de Emergencia 1977	- Petición de este decreto de zona de catástrofe al ministerio del Interior		
		- Organización de los comités de emergencias y habiliten COE para la coordinación y control de las acciones		
	Plan Nacional de Protección Civil 2002	- Presidir el Comité Operaciones de Emergencia a nivel regional		
Alcaldes	Ley 18.695 de 2006 de Municipalidades	- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes (municipios)	- Catastro de daños - Gestión de albergues - Provisión de mediaguas - Coordinación con SERVIU - Reconstrucción definitiva - Solicitud de financiamiento adicional	- Solicitud de carabineros y militares en las calles - Asesoría jurídica a vecinos afectados por derrumbes - Demandas a empresas constructoras e inmobiliarias - Gestión con la banca para financiamiento particular de reparaciones - Solicitud de financiamiento adicional
	Plan Nacional de Emergencia 1977	- Organicen sus correspondientes comités de emergencias y habiliten COE para la coordinación y control de las acciones		
	Plan Nacional de Protección Civil 2002	- Presidir el Comité Operaciones de Emergencia a nivel local		

Fuente: Elaboración propia, 2023

En ambos eventos puede verse como la figura del presidente excede en sus funciones. De hecho, las principales atribuciones se las confiere la ley N°16.282

de sismos y catástrofes y no aparece identificado como un actor dentro de la gobernanza en el resto de los documentos normativos ni en los planes de emergencia y protección. No obstante, la figura del presidente es clave en la generación de excepciones que modifican el escenario para el ejercicio de la gobernanza, principalmente en la creación de instancias paralelas para la gestión de los efectos del desastre como lo fue el Cuartel General de Emergencia en 1985 y los Comités de Emergencia y Reconstrucción en 2010. La creación de estas instancias significa una transferencia directa de poder desde el nivel central, que se traduce en un alto nivel de agencia que no sólo irrumpe como un nuevo actor, sino que además limita el accionar del resto de los agentes, lo que se entiende como un ejercicio de reterritorialización, que se expresa en el rol material del ensamblaje en la instalación de estos centros y comités dentro del esquema de gobernanza.

La figura del ministro del Interior se ve afectada por el excedente de poder que manifiesta la figura del presidente. La principal limitación se observa en la imposibilidad de asumir la presidencia y liderazgo en la conformación de los comités de operaciones de emergencia, roles que fueron asumidos por figuras externas al diseño institucional y nominadas directamente por el presidente. Asimismo, su agencia como autoridad de la cual depende la ONEMI se ve diluida por el escaso relacionamiento que muestra con ésta. La falta de relaciones se debe también a que la ONEMI no logró ejercer su rol asignado de coordinar los efectos de los terremotos, quedando bastante reducida su agencia dentro del ensamblaje.

Con el resto del gabinete se ven diferencias en el rol material y expresivo del ensamblaje. En el rol material se ve una fuerte agencia de los ministros que se refleja en el alto número actores y de relaciones que establecen, incluso entre ellos mismos liderando las gestiones desde sus respectivas carteras sectoriales. En el rol expresivo existe una diferencia entre ambos eventos. En 1985 el gabinete se ve limitado mediáticamente estableciéndose la vocería oficial en el ministro Secretario General de Gobierno, por lo que todo tipo de gestión o anuncio fue asumido por Pinochet o por Francisco Javier Cuadra. Mientras que en 2010 en un primer momento puede verse como Bachelet empodera a sus ministros al hacerse acompañar por ellos en los principales puntos de prensa, mientras que Piñera les permitió adelantar parte de las modificaciones al plan de gobierno incluso antes de asumir sus roles. Pese a estas diferencias, dentro de este ensamblaje de gobernanza predomina el rol expresivo dado que aumenta el nivel de poder concentrado en el nivel central, lo que estabiliza aún más el centralismo que se ejerce durante la fase de respuesta.

En el caso del intendente, pese a las amplias competencias conferidas por diversos cuerpos legales e instrumentos indicativos no consigue ejercerlos plenamente, concentrándose en una gestión de los efectos más inmediatos de las catástrofes, pero sin siquiera llegar a liderar en ellos, manteniéndose en materias bastante operativas. Una explicación a este escaso desenvolvimiento

puede hallarse en la reterritorialización que ejerce el nivel central dentro del ensamblaje, en donde se genera una superposición de facultades que finalmente son desempeñadas por las instancias paralelas de gestión. Una segunda explicación se encontraría en la ausencia de un estrato territorial dentro de este ensamblaje. Como se ha señalado, el diseño de gobernanza escalonado imita la división político-administrativa, pero en términos espaciales -y particularmente en la RMS- el fuerte proceso de metropolización que caracterizó a ambos eventos no fue conducido por el intendente que siempre fue una figura más cercana a la escala central que a la escala local. Al no ejercer un liderazgo claro en un espacio metropolitano, no logra desempeñarse como un articulador entre las escalas ante un evento de desastre. Puede entonces concluirse que, pese a la presencia de actores, el establecimiento de sus capacidades y facultades, tal como lo señalan Deleuze & Guattari (1987), sin territorios no hay ensamblaje.

Lo anterior puede verse ejemplificado en la figura de los alcaldes. Pese al limitado reconocimiento que tienen dentro de la normativa y de los planes revisados, los alcaldes alcanzan una elevada agencia que les permite relacionarse directamente con el resto de los actores. Este nivel de agencia se entiende dado que son los actores que se ven enfrentados de manera más directa con los efectos del desastre, por lo que deben generar las acciones necesarias para una respuesta oportuna. Sin embargo, la disociación entre las capacidades entregadas y las exigencias a las cuales se ven demandados genera un importante nivel de presión sobre ellos, desde exigencias que se levantan desde los territorios y sus habitantes lo que los lleva a articular una red de gestión más allá de las competencias asignadas.

9.1.3. La emergencia de nuevos actores y agencias en la gobernanza durante la fase de respuesta

Dentro de las características que definen a un ensamblaje se encuentra aquella que destaca la unión de elementos heterogéneos, en donde el todo va más allá de la suma de sus partes, y la emergencia de elementos humanos y materiales que alteran los bordes del ensamblaje. Estas características son claves en el análisis de la gobernanza del riesgo de desastres por cuanto constituyen factores que inciden con fuerza durante la fase de respuesta, pero que quedan relegados en el diseño institucional sin considerar la agencia que pueden llegar a desplegar. Una parte importante que explica la disociación entre lo planificado y lo ejecutado guarda relación con estas características, que en el caso particular de este ensamblaje corresponde a la creación de nuevos elementos y emergencia de nuevos actores, la anulación de actores y sus agencias, las medidas de excepción, y las controversias.

Ya se ha revisado cómo ha impactado al ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres, en ambos eventos, la creación de una organización paralela para la gestión de los efectos de los terremotos, y que incluso deja de ser paralela por cuanto absorbe desde el poder conferido hacia ellas las funciones de las instituciones previamente establecidas para dichos fines, generando un proceso de reterritorialización con un fuerte rol material.

Respecto a la emergencia y supresión de actores dentro del ensamblaje se ven coincidencias entre los dos ensamblajes. La participación de los privados que emergen como un actor importante son la expresión de dos momentos particulares. En 1985 forma parte de la instalación de un modelo neoliberal impulsado por el gobierno de facto, mientras que en 2010 su participación se consolida como parte de la lógica público-privada que promueve Piñera como primer presidente de derecha desde el retorno a la democracia. Es posible ver el tránsito de cómo se emplaza un empresarialismo que tal como lo describe Harvey (1989), tiene la libertad amparada por el Estado, pero a la vez garantizada por el mismo, que se demuestra en el cambio en actitud durante la fase de respuesta, en donde se identifica un primer momento de cooperación y ayuda seguido de un segundo acto en donde se demanda y crítica al Estado por la tardanza en la respuesta hacia sus demandas. Incluso hacia el evento de 2010 ya se ve cómo la evolución del concepto de gobernanza los incorpora como actores legitimados, principalmente a través de la figura de las concesiones.

En el lado contrario, las comunidades, las organizaciones de base y las organizaciones sin fines de lucro se ven completamente ocultas o pasadas por alto como actor dentro del esquema de gobernanza y durante su ejercicio durante la fase de respuesta. En el evento de San Antonio de 1985 esto se enmarca en un régimen en donde existe una constante confrontación con sectores populares en sus diferentes formas de organización: sindicatos, juntas de vecinos, entre otras, lo que explica su débil representación en la prensa e incluso en la escala local en el trabajo con los alcaldes. En este evento sólo se reconoce el trabajo de ONG's internacionales o aquellas ligadas al régimen como CEMA Chile.

Con el reconocimiento a la estrategia de Yokohama y a MAH se pone un énfasis en el desarrollo documental de la necesidad elevada por estos instrumentos de la inclusión de las comunidades en la gestión del riesgo de desastres, y por ende, en su consideración como actor reconocido dentro de los esquemas de gobernanza, poniendo en valor su conocimiento vernáculo para las fases de preparación y mitigación y su capacidad de organización en las primeras horas de la fase de respuesta. Sin embargo, el amplio volumen de planes y estrategias desarrolladas post Yokohama recogen de manera bastante superficial estas recomendaciones, y el rol que se les asigna a las comunidades es de receptor de las políticas y planes, y no como un actor con capacidad de agencia, quedando todo su accionar en una esfera informal, que queda manifestado en el análisis de co-ocurrencia de términos dentro de los planes previos al terremoto de

Constitución de 2010 donde no aparecen como agentes, ni relacionado con el resto de los actores, así como tampoco se hace una referencia enfática en los documentos que se formulan posterior al evento, teniendo más relevancia los daños como infraestructura y equipamiento, por sobre las personas damnificadas.

La declaratoria de estados de excepción, como ya se ha señalado, ha dejado de ser una medida de excepción y se ha convertido en un dispositivo de gobierno (Agamben, 2005), desarrollándose una arquitectura legal que se establece para fines específicos (Marrero-Guillamón, 2012). En el caso de 1985 lo curioso es que el estado de excepción se sitúa por una condición de riesgo del régimen por sobre los efectos del riesgo de desastres, pero que de todas maneras operó como un dispositivo dentro de la fase respuesta facilitando la limitación de derechos como el libre desplazamiento o el toque de queda. En el evento de 2010 su aplicación adquirió un matiz diferente, como un rol expresivo del ensamblaje, ante la duda inicial de su declaratoria nuevamente desde el retorno a la democracia, en tanto que la administración de Piñera adopta el discurso de miedo y desorden (N. Klein, 2012), para ampliar su expansión territorial. A través de estos dispositivos se expresa un rol material que reterritorializa el ensamblaje, aumentando el poder y control desde el nivel central, y al estrecharse los márgenes del ensamblaje se limita la agencia del resto de los actores.

Las controversias como elemento inmaterial y no humano del ensamblaje son interesantes por su capacidad de desestabilización y el juego de fuerzas de poder que se genera entre los actores, siendo uno de los elementos que más desafía la gestión de la gobernanza del riesgo de desastre. Pese al control del régimen en los medios de prensa, de todas maneras es posible identificar y caracterizar las controversias del evento, siendo la gestión de la vivienda transitoria y definitiva la que reunió a un mayor número de actores, pero en términos expresivos tuvo un mayor protagonismo la controversia con los empresarios con quienes se pasó de un primer momento de alineamiento a una segunda fase de relación en donde los empresarios hicieron saber su desaprobación con la gestión del gobierno al no hacer eco inmediato de sus demandas, empañando una relación que el mismo gobierno de la época había alentado y demuestra como el neoliberalismo sí depende y aprovecha la soberanía del Estado.

Durante la fase de respuesta de 2010 la mayor controversia se dio entre la ONEMI y el SHOA, dejando de manifiesto cómo el conocimiento científico en sí mismo no es suficiente durante la toma de decisiones. Asimismo, expone las áreas grises que se superponen entre diferentes instituciones al no tener claridad plena sobre sus ámbitos de influencia, lo que termina en una especie de rivalidad entre las mismas (Duda et al., 2020), lo que en este caso redundó tristemente en el número de víctimas fatales.

La revisión de la emergencia de estos elementos humanos y materiales permite entender la necesidad de desarrollar esquemas de gobernanza flexibles y dinámicos, dando pie al desarrollo de una gobernanza adaptativa que reconozca la agencia de nuevos elementos y actores, aprovechando la capacidad expansiva del ensamblaje.

9.1.4. Construcción de un modelo analíticos desde la teoría del ensamblaje

La propuesta de construir un modelo metodológico para analizar la gobernanza del riesgo de desastres duranta la fase de respuesta desde la teoría del ensamblaje surge desde la necesidad de caracterizar su despliegue de manera identificar cuáles son aquellos actores, agencias y elementos que limitan o propulsan su ejercicio. A modo de probar esta hipótesis aflora la posibilidad de comparar dos eventos similares en intensidad y territorio afectado, pero en momentos históricos y políticos diferentes, contrastando el desarrollo de la fase de respuesta. Para tales fines se construyó una metodología que recoge diferentes fuentes y métodos, desde las diferentes formas y aplicaciones que toma el ensamblaje, demostrando su ductilidad como dispositivo y su complementariedad.

Desde el ensamblaje como lente analítico se revisó el contexto normativo previo, el desarrollo de la fase de respuesta en ambos eventos, y los cambios y avances en términos de normas y planes en el lapso entre los dos terremotos en los capítulos anteriores estableciendo con mayores las similitudes que las diferencias entre ambos ensamblajes, pese al contexto histórico y político en que se sitúan. La mayor cantidad de coincidencias se explica desde el ensamblaje en que los procesos de reterritorialización representados como un flujo de poder que retorna al nivel central no sólo estabiliza el ensamblaje, aumentando su homogeneidad interna en una repetición habitual que prevalece por sobre la autonomía de las partes que componen el ensamblaje, la emergencia de nuevos elementos, actores y agencias, y su multiplicidad.

De este modo, la mayor influencia en el ejercicio de la gobernanza del riesgo de desastres no fue lo estrecho del espacio de toma de decisiones, sino que pesó más el proceso de regionalización y la instalación de un modelo neoliberal. El proceso de regionalización imprimió su sello escalonado en el modelo de gestión del riesgo de desastre, espejando las escalas que se reconocen en éste (Sandoval et al., 2021; Sandoval & Voss, 2016). Por su parte, la instalación del modelo neoliberal permitió la entrada de los privados en el espacio de toma de decisiones, aprovechando las ventajas de esta situación y esquivando las externalidades (Meriläinen, 2020; Vicuña, 2013).

Para el 2010, se vivía el hito de 20 años de gobiernos de la Concertación como coalición dominante desde el retorno a la democracia durante el gobierno de la

primera mujer presidenta de Chile. No obstante, este periodo veía su fin en la elección de Sebastián Piñera como primer presidente de derecha que enmarcaba los principios del neoliberalismo en su historia de vida. Desde el ensamblaje, este cambio en la administración durante la fase de respuesta fue un elemento desestabilizador, pero que no fue suficiente para generar un proceso de desterritorialización.

Cuando se sistematiza y se analiza el ensamblaje como una práctica situada es posible ver la diferencia entre ambos eventos, la que radica principalmente en el concepto de soberanía y de administración del poder. Pese a esta diferencia, curiosamente el número de actores que se identifican en 1985 es mayor que en 2010, pero se trata de una red más densa en el nivel central. Para 2010 la red de actores se encuentra más distribuida, pero los lazos son más débiles, lo que habla de la agencia que ejercen dichos actores.

Dentro de las semejanzas, la principal corresponde al alto grado de centralismo en las interacciones y en la toma de gobernanza en el ejercicio de la gobernanza. Pese a los diferentes contextos políticos e históricos, lo que se observa es una implementación completamente desarrollada del modelo neoliberal que comenzó con el régimen militar, pero que se consolidó incluso durante el retorno a la democracia. El modelo neoliberal encajó bastante bien con el concepto de gobernanza al promover la incorporación de nuevos actores en el espacio de decisiones, permitiendo la entrada de privados y consolidando su accionar a través de las alianzas público-privadas. En otros contexto, esta entrada de los privados podría haber significado una recomposición dentro de las relaciones de poder, pero en el caso particular de la gobernanza del riesgo de desastres, los privados representados a través del empresariado y los gremios, decidió virar su rol, sumándose al grupo de damnificados, pero sin desechar el privilegio de estar cerca del poder y la toma de decisiones. De esta manera, el poder se mantuvo principalmente en el nivel central y no se distribuyó entre el resto de los agentes.

En la construcción y análisis del ensamblaje como forma de resistencia es posible ver al centralismo reforzado por la creación de excepciones como dispositivos de control a través de la creación de instancias paralelas de gestión, lo que no reforzó la gestión de los efectos del desastre, sino que minó la agencia de aquellos actores que debían desempeñar tal función. Los principales afectados por esta distribución del poder fue ONEMI y toda la escala regional que quedaron relegados a tareas operativas. El concepto de escala está compuesto por relaciones de poder (Peck, 2002), y la transferencia de poder hacia estos comités y coordinadores no fue cedido desde el nivel central, sino que absorbió el poder de la escala regional.

A esto se suma el carácter administrativo en el diseño de la gobernanza del riesgo de desastres que a través de la normativa y planes imita el diseño del gobierno central, y suprime la dimensión espacial entendiendo a los territorios como niveles políticos, lo que facilitó los procesos de *jump-scaling*, e incluso lo

que Swyngedouw (2005) denomina como '*downscaling*' que se refiere a la salida de agentes que modifican el espacio, y que en el caso del '*downscaling*' lo hacen ocupando posiciones marginales, donde el poder central impulsa esta transferencia de poder y lo utiliza como estrategia para retener el control centralizado (Blackburn, 2014). Esta repetición del rol expresivo refuerza la idea que la escala es un concepto fijo hasta el punto de homologarlo con la división político-administrativa. Como señala Legg (2009), son los procesos de reterritorialización los que logran crear la impresión de que las "escalas son ahistóricas, jerárquicas y poseen relaciones exclusivas".

Conforme lo revisado, es posible sostener que, pese a los diferentes contextos históricos y políticos, no existe una marcada diferencia sobre cómo se desplegó la fase de respuesta en ambos ensamblajes de gobernanza del riesgo de desastres, pues coincide en procesos de reterritorialización, gestión por excepción, emergencia de nuevos elementos, actores y sus agencias, así como el desarrollo de controversias. Lo que se observa más bien desde una revisión política e histórica es una progresión y maduración del modelo neoliberal en Chile que en términos de relaciones de poder, habilitó la entrada de privados dentro de los esquemas de gobernanza, pero que en términos territoriales redujo el alcance espacial al anular la agencia de la escala regional, contrario a lo que postulan McCarthy y Prudham (2004), quienes señalan que el neoliberalismo favorece la creación de nuevas escalas, aun cuando el área de estudio corresponde a la RMS, la más importante a nivel nacional en términos de población, capital económico y poder político, por lo que puede inferirse que en otros territorios los fenómenos descritos por el ensamblaje pueden reproducirse con aún más fuerza.

9.1.5. Sobre la hipótesis planteada

Revisados los principales resultados por capítulo es posible determinar el grado de cumplimiento de la hipótesis planteada, que fue la siguiente:

"Dado el carácter unitario, centralizado y jerarquizado del diseño de la gestión del riesgo de desastres en el caso chileno, el despliegue y ejercicio de la gobernanza del riesgo de desastres tras un evento de catástrofe -en particular ante eventos de terremotos- se ve limitado en la articulación y coordinación de los actores involucrados y sus agencias, independiente del contexto histórico o político.

La conceptualización de la gobernanza del riesgo de desastres como un ensamblaje permite desarrollar un marco analítico que posibilita analizar y comprender cómo se desarrolla la respuesta institucional, pues permita catastrar la incorporación de nuevos elementos y agencias que alteran el esquema de gobernanza previamente diseñado. Este modelo analítico ampliado permite ver que, la respuesta institucional ante eventos similares en su

naturaleza, pero opuestos en su contexto, redundan en ensamblajes de similar forma que confirman una concentración en la toma de decisiones, contrario a la aspiración de un ejercicio de gobernanza".

Comenzando sobre el carácter unitario, centralizado y jerarquizado del diseño de la gestión del riesgo de desastres, la normativa y planificación analizada cumple con esta condición, e incluso en el fértil periodo entre la estrategia de Yokohama y el terremoto de Constitución de 2010 el corpus de documentos desarrollados proviene desde una única fuente y replica el esquema centralizado y escalonado de la administración político-administrativa del país.

Si bien varios de estos documentos instan a generar planes regionales y comunales, la escasa evidencia que existe de ellos revela un carácter operativo centrada en las fases previas al desencadenamiento de un evento de desastre (planificación y mitigación) y no apuntan ni al establecimiento de una gobernanza, así como tampoco a un trabajo inter-escalar, por lo que se cumple la condición que este diseño limita la articulación y despliegue de una gobernanza que permita un ejercicio coordinado, como se vio en los resultados de la co-ocurrencia, en donde la presencia de actores se relacionaba más con sus funciones que con la relación del resto de los actores.

Del análisis de los ensamblajes se puede ver como surgen nuevos elementos, actores y agencias durante la fase de respuesta de ambos eventos, pero en la revisión documental incluso es posible ver cómo ciertas escalas territoriales, así como actores quedan completamente omitidos dentro del diseño original, lo que les da una estructura rígida que limita la incorporación de nuevos elementos, actores y agencias. Este hallazgo abre la necesidad de estudiar y analizar con mayor detalle la construcción de sistemas de gobernanza flexibles y adaptativos que recojan las capacidades de estos nuevos actores y agencias, pues son precisamente estos elementos lo que desestabilizan al ensamblaje.

Sobre el contexto histórico y político se constató que no significó una diferencia significativa para los ensamblajes de los eventos revisados, siendo en este caso particular un continuo que maduró el despliegue del modelo neoliberal en Chile, teniendo éste un impacto mayor sobre el ejercicio de la gobernanza que la puntualidad de los momentos históricos y políticos en el cual se desarrollaron los eventos.

La generación de un excedente de poder en términos de ensamblaje implica un proceso de reterritorialización en ambos eventos. El control que ejerce el nivel central concentra relaciones y decisiones y resta agencia al resto de los actores. En este hábito se observa un rol material que estabiliza el ensamblaje y refuerza el poder que adquiere la escala nacional. Con esta concentración del poder es que la toma de decisiones se realiza en un espacio reducido que no se condice con el accionar que debiese existir en un contexto de gobernanza. Como se desprende del análisis de discurso se logra ver que mantiene una estructura rígida que no habilita los procesos de gobernanza, en donde la existencia o

presencia de actores no garantiza que se desarrollen procesos de gobernanza, por lo que es posible concluir que sin agencias no hay gobernanza.

9.2. Conclusiones

El desarrollo de la tesis doctoral ha proporcionado hallazgos que permiten avanzar en el desarrollo del campo teórico de la gobernanza del riesgo de desastres y que a su vez tributan a la teoría del ensamblaje, principalmente desde la construcción de un modelo metodológico para dichos fines. Entre estos hallazgos se puede destacar cómo el modelo centralizado de gobernanza sostenido por un modelo neoliberal empuja hacia procesos de reterritorialización que refuerzan el control que ejerce el nivel central, las excepciones que lejos de desestabilizar el ensamblaje potencian el proceso de reterritorialización, al restar agencia al resto de las escalas territoriales, y cómo la emergencia de nuevos elementos y actores desestabiliza y genera nuevas formas de relacionamiento y de poder.

Sobre la base de estos resultados es posible elaborar una serie de conclusiones que pueden ser categorizadas en tres grupos: un primer grupo de reflexiones de carácter epistemológico -tanto desde el ensamblaje como de la gobernanza del riesgo de desastre-, un segundo grupo de conclusiones metodológicas, y finalmente un grupo de sugerencias sobre futuras líneas de investigación. Se finaliza este trabajo con unas breves reflexiones sobre el proceso de desarrollo de la tesis, así como los desafíos y aprendizajes personales.

9.2.1. Reflexiones epistemológicas

Además de los hallazgos presentados en la sección de resultados que permitieron dar respuesta a la pregunta de investigación y ver su grado de alineamiento con la hipótesis, la principal contribución de esta tesis doctoral radica en un modelo metodológico y analítico para la fase de respuesta en la gobernanza del riego del desastre desde la teoría del ensamblaje.

Si bien el concepto de gobernanza desde las ciencias políticas, la sociología y los propios estudios urbanos se ha desarrollado con fuerza, y sobre el cual se ha insistido en los marcos internacionales que definen la gestión y la reducción del riesgo de desastres, es precisamente dentro de este último campo disciplinar donde menos se ha estudiado las formas de despliegue y de ejecución de los esquemas de gobernanza que permita identificar elementos que puedan ser puestos en valor, y que con el debido nivel de contextualización incluso replicados.

El estudio de la gobernanza del riesgo de desastres desde la teoría del ensamblaje permite ver cómo el diseño de estos marcos y políticas se

transforman en herramientas de gobernabilidad en la medida que despliegan prácticas de orden y de soberanía. Desde este último punto, es importante recordar que -como se señaló previamente- cualquier cambio en la gobernabilidad implica ajustes en la forma cómo se ejerce la soberanía, ya sea para amplificar o reducir las formas de ejercicio de control y despliegue de poder y decisión, sobre todo en momentos de crisis como lo son los eventos de desastres de origen natural, donde la repercusión de estos cambios puede ser mayor que en contextos de regularidad, y terminan convirtiéndose en dispositivos efectivos para la administración de poder a través del ajuste o instalación de políticas.

Como se revisó en los resultados, este ejercicio de control y autoridad decanta finalmente en un proceso de reterritorialización del ensamblaje. La forma que adquiere este proceso de reterritorialización en estos ensamblajes particulares, pero que también puede proceder a la desterritorialización en otro tipo de ensamblaje, se manifiesta a través de los roles materiales y expresivos que permiten hallar e identificar las grietas o fortalezas dentro de los sistemas de gobernanza.

La revisión de la documentación normativa y de planificación que da forma a la organización de la gestión del riesgo de desastres, sentando las bases para la conformación de una gobernanza (pese a que este término en el arco temporal no aparece singularizado como tal) es una de las formas más sustanciales de manifestación del rol material del ensamblaje, pues refuerzan un sistema que se sustenta en una jerarquía de orden político-administrativo, en donde el poder no se transfiere de una escala territorial a otra, sino que enfatizan el control que se ejerce desde el nivel central. En la vereda contraria, el rol expresivo del ensamblaje toma forma principalmente a través de las excepciones, que distorsionan la planificación inicial con la creación de órganos paralelos de gestión. La identificación y análisis de los roles materiales y expresivos permiten comprender cuál es su real significancia y peso en las formas de ejercer autoridad, más allá de las competencias previamente entregadas.

La brecha que se genera entre los roles materiales y expresivos entrega evidencia clara que una de las causas fundamentales que limita el ejercicio de una gobernanza del riesgo de desastres radica en la falta o debilidad en entregar agencia a los actores identificados dentro de los esquemas de gobernanza. Si los agentes no pueden desplegarse y establecer relaciones dentro del ensamblaje es difícil que pueda hablarse con propiedad de un sistema de gobernanza. Así como la literatura sobre el ensamblaje señala que los ensamblajes claman un territorio y son situados, es posible afirmar que sin agencia no hay gobernanza, por lo que el ensamblaje de la gobernanza del riesgo de desastres demanda para su accionar dotar de agencia a sus actores y elementos.

Desde aquí surge una diferencia trascendental para la distinción entre la gestión del riesgo de desastres y la gobernanza del riesgo de desastres. Mientras

la primera se sustenta en las actividades que conforman las diferentes fases del ciclo de gestión del riesgo de desastres (preparación, mitigación, respuesta y planificación) y la debida articulación entre ellas, la gobernanza del riesgo de desastre se enfoca en la relación y accionar de los diferentes actores y elementos que conforman la gobernanza en función de sus agencias y capacidades. Para esto, se sustenta en acuerdos previos que pueden tomar la forma de normativas, planificación, discursos y convenios que sientan las bases de acuerdo y apoyo, pero que tras un evento de desastre deben asegurar el debido despliegue de sus agencias hacia un propósito común, que en el caso estudiado, corresponde a lograr reducir las incertidumbres dentro de la fase de respuesta, allanando el camino hacia la fase de reconstrucción, en un modelo distribuido de ejercicio del poder manifestado en el establecimiento de espacios de dialogo y coordinación.

9.2.2. Contribuciones metodológicas

Dentro de la literatura es posible reconocer diversos autores que han vinculado desde lo teórico la gobernanza y la gestión del riesgo de desastres con el ensamblaje (Angell, 2014; Blackburn, 2014; Briassoulis, 2017; Donovan, 2020; Jovita et al., 2018; McGowran & Donovan, 2021), mientras otro grupo importante ha contribuido al desarrollo metodológico del ensamblaje (Anderson et al., 2012; Anderson & McFarlane, 2011; Baker & McGuirk, 2017; Feely, 2020; McFarlane, 2011b, 2011a; McFarlane & Silver, 2017). Durante el desarrollo de la tesis se ha puesto especial atención a la contribución dentro del primer campo disciplinar, por lo que esta sección destaca los aportes en términos metodológicos.

La normativa y discursos forman parte de los componentes heterogéneos del ensamblaje y delinean en el caso de la gobernanza del riesgo de desastres el entorno en el cual se desarrolla. El análisis de discurso se instala entonces como un paso metodológico necesario para la comprensión del ensamblaje, abarcando más allá de la conformación de un organigrama, sino que revelando cuáles son los verdaderos énfasis que en este se encuentra. Como se confirma a través del corpus revisado, muchos de ellos afirmaban hacerse cargo de los lineamientos emanados desde meta organizaciones, y en estructura identifican y definen roles y funciones. No obstante, el análisis de discurso a través de técnicas de *machine learning* abre nuevas posibilidades para el examen de corpus que forman parte del ensamblaje y permiten identificar las brechas que se dan entre lo discursivo y lo expuesto, no necesariamente en un sentido semántico, sino que en la asociación y probabilidad que los términos y conceptos aparezcan relacionados lo que entrega una medida cuantitativa del predominio y énfasis de los que se está exponiendo.

En este ejercicio particular, la consulta sobre los términos que se reconocen como actores (presidente, ministro, intendente, etc.) y la probabilidad de co-

ocurrencia entre ellos ha permitido ver que pese a que se individualicen como tal dentro del corpus, las probabilidades que aparezcan en conjunto es baja, lo que permite interpretar que no existe en la práctica una asociatividad o coordinación necesaria que allane el ejercicio de una gobernanza, lo que reafirma la conclusión que la sola presencia de actores no garantiza que exista una relación entre ellos, y la ausencia de este vínculo determina que no se desarrolla una gobernanza, sino un modelo de administración jerárquico del poder. Como se señaló dentro del marco teórico, las posibilidades que emergen como el resultado de las propiedades, tendencias y capacidades del ensamblaje. En términos metodológicos, esto se traduce en mantener una 'sensación de incertidumbre', evitando la imposición de marcos explicativos rígidos (Baker & McGuirk, 2017).

En el ejercicio de vectorización, la ausencia de ciertos grupos o asociaciones entre palabras delata el real mensaje que se está entregando. Dentro del corpus revisado, fue posible comprobar como la dimensión espacial de estos documentos era pasada por alto, tomando como homologo la administración político-administrativa, lo que da cuenta de una organización y gestión que no toma en consideración el espacio geográfico y social en donde se desarrollan los eventos de desastre, lo que incide en el ejercicio de las competencias y capacidades de los agentes. En términos de ensamblaje, una gobernanza del riesgo de desastres que no logra situarse en el territorio lo desestabiliza, pues una de las principales características del ensamblaje, y que lo hace atractivo dentro de los estudios urbanos y geográficos, es que claman un territorio.

El análisis de las relaciones e interacciones entre los diferentes actores durante la fase de respuesta a través de *networking* se transforma en una poderosa herramienta para cuantificar el protagonismo que adquieren ciertos actores dentro del despliegue de la gobernanza y establece una medida concreta para comparar dicha performance con las facultades y competencias atribuidas por normativa o planificación. A su vez, consigna como la emergencia de elementos y nuevos actores puede restar agencia a aquellos que nominalmente son parte de la gobernanza pero que no logran ejercer su rol, y en estas transferencias de poder, se observa una desestabilización del ensamblaje. El mapeo de estas relaciones y sus ponderaciones son un potente material de visualización que grafica la red de actores y sus agencias.

Es igualmente importante señalar que estos ejercicios también presentan limitaciones metodológicas que deben ser consideradas en la interpretación de los resultados que arrojan. En ambos eventos, en la recolección de notas de prensa existe un sesgo propio de las líneas editoriales de los medios seleccionados, que se profundiza en el evento de terremoto de San Antonio de 1985, en donde el contexto político incluso excluyó la presencia de actores como las comunidades y organizaciones de base, al ser opositores al régimen. Como contrapunto a esta limitación, el desarrollo de las entrevistas permitió conocer la experiencia de estos actores subrepresentados desde su propio relato, y a la

vez contrastar con los puntos que fueron enfatizados por la prensa. No obstante, dado que el momento en que se recogieron las entrevistas presenta un lapso importante con el desarrollo de los eventos, su incorporación dentro del análisis y resultados de la tesis debe ser matizado y no puede formar parte de las matrices de cálculo, pues se concentran en la memoria y no en la trayectoria del desarrollo de la fase de respuesta.

A la luz de la nueva normativa sobre gestión del riesgo de desastres, y en las competencias de actores claves como los delegados presidenciales y nuevos gobernadores, y los avances en la coordinación entre los instrumentos de ordenación y de planificación del territorio, los resultados de esta investigación establecen una línea de base para la evaluación de estos nuevos instrumentos y facultades en el caso de ocurrencia de un nuevo evento de desastre. En este sentido, se cumple el objetivo de contribuir en la construcción de un modelo analítico a través de un diseño metodológico que permite desentrañar el real ejercicio y despliegue de la gobernanza, entregando nuevas herramientas más allá de lo descriptivo o comparativo, sino que sustentando en técnicas de orden cualitativo y cuantitativo que permitió validar la posibilidad de reconstruir estos ensamblajes, desde diferentes épocas y fuentes.

9.2.3. Futuras líneas de investigación

Se ha señalado en varias oportunidades dentro del desarrollo de esta tesis doctoral del rápido y veloz avance en el desarrollo de los estudios en la gestión y reducción del riesgo de desastres, en donde las consecuencias del cambio climático han sido un catalizador para profundizar y divulgar la necesidad de contar con marcos que impulsen una gestión adecuada y el establecimiento de esquemas de gobernanza.

Un primer punto que se requiere precisar es diferenciar y definir con claridad dentro de las normativas e instrumentos los conceptos de gestión y gobernanza. Los resultados de esta tesis demuestran que la instalación de cuerpos y normativa que regulen una gestión son esfuerzos que se quedan vacíos si es que no van acompañados de un esquema de gobernanza que asegure su aplicación. La sola identificación de actores no asegura el ejercicio de una gobernanza, y menos aún si no se establecen y respetan las agencias asignadas a cada actor.

En esta misma línea, se debe profundizar en la conceptualización entre gobernanza y escala. Uno de los hallazgos más importantes que los procesos de reterritorialización fijan el concepto de escala, volviéndolo una estructura rígida que se homologa la división político-administrativa, por lo que urge tomar en consideración “los factores internacionales y nacionales con las condiciones locales de riesgo. Este análisis pone de relieve la coproducción a escala de los desastres que opera a través de las relaciones de poder dentro de las cambiantes configuraciones institucionales (Brenner 2001) de las instituciones formales e informales” (Fraser et al., 2020, p. 3). Esto hace referencia a la condición de

sitio del ensamblaje, y que no sólo es necesario de considerar dentro de las condiciones locales de riesgo, sino que en el impacto que generan los eventos de desastres de manera situada y local, y su envergadura que puede abarcar a más de una escala.

Lo anterior se puede lograr a través de dos caminos. El primero de ellos es la necesidad de investigar a escalas menores "micro-gobernanzas" con el objetivo de identificar las agencias que se dan dentro de las mismas escalas para una mejor comprensión de la gobernanza en cada una de las escalas, y el debido reconocimiento de los agentes que se despliegan dentro de cada escala. El segundo camino es consecuencia del anterior, pues en la medida que se reconozca cómo el poder fluye tanto hacia los lados, como de arriba hacia abajo, entre las diferentes escalas de organización será posible avanzar en el estudio y comprensión de una gobernanza multinivel. Logrados estos dos avances, se podrá avanzar en la propuesta de diseños de esquemas de gobernanza flexibles que permitan el despliegue de una gobernanza adaptativa que logre recoger la emergencia de nuevos elementos y actores, de manera de reducir su capacidad desestabilizadora dentro del ensamblaje.

Asimismo, se hace necesario profundizar en la caracterización y profundización del alcance la fase de respuesta, separándola de la emergencia post evento, entendiendo su impacto en la siguiente fase de reconstrucción. Se debe prestar atención al concepto de resiliencia que ha calado dentro de los estudios urbanos como una herencia de la Escuela de Chicago y su visión ecosistémica de la ciudad, a través de su definición como una capacidad que permite una recuperación asociada a un aprendizaje. En este tema, una de las definiciones más extendida es la "la capacidad de un sistema social para responder y recuperarse de los desastres e incluye aquellas condiciones inherentes que le permiten al sistema absorber impactos y hacer frente a un evento, así como procesos adaptativos posteriores al evento que facilitan la capacidad del sistema social para que reorganice, cambie y aprenda en respuesta a una amenaza" (S. Cutter et al., 2008, p. 599).

Si bien hay consenso que las capacidades de aprendizaje y adaptación son deseables, es necesario preguntarse si la resiliencia es el medio objetivo para lograrlo, pues finalmente son atributos que se relacionan y se ejercen desde la política y la gestión y por ende, "el peligro es que la 'resiliencia' proporciona un nuevo término, pero no una nueva acción sobre el terreno" (R. J. T. Klein et al., 2003), y anula a la fase de respuesta en la rapidez con la que se espera volver al estado anterior. Es imperioso que se ponga en valor y relieve la fase de respuesta a través de estrategias concretas que habiliten las siguientes fases, recogiendo la experiencia y el aprendizaje, pero desde una forma sistémica y sistemática.

9.2.4. Reflexiones finales

La finalización de la escritura del texto de esta tesis doctoral abre una ventana de reflexión acerca de este trabajo que se ha prolongado por casi cinco años, periodo en el cual se alteraron nuestras formas de vida producto de una pandemia, que nos obligó a confinarnos en nuestras casas, de dejar de congregarnos y ser ciudad, y volver a nuestra forma más íntima de habitabilidad y convivencia.

Todo ello a raíz de un desastre de tipo sanitario que puso en jaque los sistemas de gobernanza para atender a las consecuencias sanitarias, económicas, políticas, sociales y emocionales que arrastraba la pandemia. Neill Ferguson, historiador británico publicó a comienzos del año pasado (2022) su libro "Desastre", donde compila y analiza a nivel mundial las principales consecuencias históricas y políticas de los desastres. A lo largo del libro, el autor recurre al mito de Cassandra para ejemplificar cómo la evidencia es desoída y conlleva que el riesgo inminente se desate en un desastre.

El mito de Cassandra cuenta que Apolo para demostrar su amor por Cassandra le otorga el don de la clarividencia, pero Cassandra no corresponde al amor de Apolo. Éste, despechado, le escupe en la boca y con ello Cassandra pierde la capacidad de ser escuchada. Con ello, mantiene el don de la clarividencia, pero pierde la capacidad de persuasión.

La analogía de Ferguson me ha resonado bastante. Logro ver cómo expertos desde lo científico y desde lo vernacular son estos agentes dentro del esquema de gobernanza que representan la clarividencia, pero no logran persuadir a aquellos actores que realmente toman las decisiones. Cassadra previó la destrucción de Troya, pero nadie la escuchó. La capacidad de persuasión es una agencia que Cassandra perdió o no pudo ejercer. Esto me reafirma una de las principales conclusiones de este trabajo: la gobernanza no puede ser simplificada a la congregación de múltiples actores, sino que debe garantizar que las capacidades y agencias de todos sus actores puedan ser desarrolladas.

Cuando comencé este programa de doctorado, partí con la necesidad de investigar sobre los efectos de los desastres, pues no lograba entender cómo en un país con un largo historial de estos eventos aún se generase un desequilibrio tan grande durante la fase respuesta. En una primera instancia, pensé que en los marcos de excepción limitaban el ejercicio de la gobernanza, al impedir, por ejemplo, la inclusión de una respuesta informal. Durante el desarrollo de estos tópicos logré identificar que la excepción y la informalidad no lograban responder en su completitud los desafíos de la gobernanza del riesgo de desastres, lo que me llevó a encontrar en la teoría del ensamblaje una aproximación teórica y metodológica que me permitió analizar los eventos de los casos de estudio como fenómenos más que naturales, más que humanos y más que materiales. La posibilidad del ensamblaje como más que la suma de

sus partes me habilitó a descubrir que la emergencia de nuevos actores -tanto formales como informales-, y la incidencia de nuevos elementos -como las controversias y las mismas excepciones- estabilizaban o desestabilizaban este ensamblaje, y me facultó el analizar a la gobernanza como un fenómeno situado y particular, y no como un concepto estático o sólo jerárquico.

El escenario normativo e institucional en torno a la gestión del riesgo de desastres también ha cambiado durante estos años. Asimismo, el debate constitucional -aún en curso- espero que abra espacios de liminalidad que sin duda tendrán un impacto en la forma cómo se enfrenten futuros eventos de desastre, desde cómo se reorganizarán las estructuras de poder. Este dinámico escenario me hace creer en la necesidad de continuar esta línea de investigación entre gobernanza y desastres. Quizás no cuente con la clarividencia de Cassandra, pero eso no me impedirá ejercer mi agencia.

BIBLIOGRAFÍA

Adey, P., Anderson, B., & Graham, S. (2015a). Introduction: Governing Emergencies: Beyond Exceptionality. *Theory, Culture & Society*, *32*(2), 3–17. https://doi.org/10.1177/0263276414565719

Adey, P., Anderson, B., & Graham, S. (2015b). Introduction: Governing Emergencies: Beyond Exceptionality. *Theory, Culture & Society*, *32*(2), 3–17. https://doi.org/10.1177/0263276414565719

Adger, W. N. (2006). *Vulnerability*. *16*, 268–281. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.006

Adrot, A., & Moriceau, J. L. (2013). Introducing Performativity to Crisis Management Theory: An Illustration from the 2003 French Heat Wave Crisis Response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *21*(1), 26–44. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12011

Agamben, G. (1998). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida I*. Pre-textos.

Agamben, G. (2005a). *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo editora.

Agamben, G. (2005b). *Metropolis*. Uninomade. https://www.generation-online.org/p/fpagamben4.htm

Agamben, G. (2009). What is an Apparatus? and other essays. In *What Is an Apparatus? and Other Essays*. Standford University Press.

Alexander, D. E. (2013). *Resilience and disaster risk reduction : an etymological journey*. 2707–2716. https://doi.org/10.5194/nhess-13-2707-2013

Allen, J. (2004). The whereabouts of power: politics, government and space. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, *86*(1), 19–32. https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00151.x

Allen, J., & Cochrane, A. (2010). Assemblages of State Power : Topological Shifts in the Organization of Government and Politics. *Antípode*, *42*(5), 1071–1089. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00794.x

Amironesei, R., & Bialecki, J. (2017). Assemblages: (Pre)Political, Ethical and Ontological perspectives. *SubStance*, *142*(1), 3–20.

AMUCH. (2018). *Cambio climático, comunas y desafíos para la acción local*.

Anderson, B., Kearnes, M., McFarlane, C., & Swanton, D. (2012). On assemblages and geography. *Dialogues in Human Geography*, *2*(2), 171–189. https://doi.org/10.1177/2043820612449261

Anderson, B., & McFarlane, C. (2011). Assemblage and geography. *Area*, *43*(2), 124–127. https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2011.01004.x

Angell, E. (2014). Assembling disaster: Earthquakes and urban politics in Istanbul. *City*, *18*(6), 667–678. https://doi.org/10.1080/13604813.2014.962881

Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: Una historia inconclusa. *Estudios Geograficos*, *70*(266), 11–39. https://doi.org/10.3989/estgeogr.0444

Aylwin, A. (1991). Interrogantes y planteamientos sobre un Gobierno Metropolitano para Santiago de Chile. *Revista EURE*, *XVII*(52/53), 143–156.

Aysan, Y., & Lavell, A. (2014). *Disaster risk governance during the HFA implementation period* (UNDP Thematic Review).

Baker, T., & McGuirk, P. (2017). Assemblage thinking as methodology: commitments and practices for critical policy research. *Territory, Politics, Governance*, *5*(4), 425–442. https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1231631

Baptista, I. (2013). Practices of Exception in Urban Governance: Reconfiguring Power Inside the State. *Urban Studies*, *50*(January), 39–54. https://doi.org/10.1177/0042098012453858

Becker, P., Hagelsteen, M., & Abrahamsson, M. (2021). 'Too many mice make no lining for their nest' – Reasons and effects of parallel governmental structures for disaster risk reduction and climate change adaptation in Southern Africa. *Jamba: Journal of Disaster Risk Studies*, *13*(1), 1–8. https://doi.org/10.4102/JAMBA.V13I1.1041

Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*, *41*, 283–295. https://doi.org/10.1007/s11069-006-9036-7

BID. (2007). *POLÍTICA SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES*.

Birkmann, J., Cutter, S. L., Rothman, D. S., Welle, T., Garschagen, M., Kienberger, S., Cardona, O. D., Binder, C. R., Hughes, B., & Pulwarty, R.

(2015). *Scenarios for vulnerability : opportunities and constraints in the context of climate change and disaster risk*. 53–68. https://doi.org/10.1007/s10584-013-0913-2
Blackburn, S. (2014). The politics of scale and disaster risk governance: Barriers to decentralisation in Portland, Jamaica. *Geoforum*, *52*, 101–112. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.12.013
Boano, C., & García, M. (2011). *Lost in translation ? The challenges of an equitable post-disaster reconstruction process : Lessons from Chile Lost in translation ? The challenges of an equitable post-disaster reconstruction process : Lessons from Chile*. *7891*. https://doi.org/10.1080/17477891.2011.594493
Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, *26*(77), 81–107. https://doi.org/10.4067/s0250-71612000007700004
Bourdieu, P. (1985). The Social Space and the Genesis of Groups. *Theory and Society*, *14*(6), 723–744.
Bourdieu, P. (1991). Social space and the genesis of appropriated physical space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 106–114. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12534
Bourdieu, P. (1998). *On the Theory of Action*.
Bourdieu, P. (2012). *Sobre el Estado* (P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau, & M.-C. Rivière, Eds.). Anagrama.
Braun, B. P. (2014). A new urban dispositif? Governing life in an age of climate change. *Environment and Planning D: Society and Space*, *32*(1), 49–64. https://doi.org/10.1068/d4313
Brenner, N. (1998). Global, fragmented, hierarchical: Henri Lefebvre's geographies of globalization. *Public Culture*, *10*(1), 135–167. https://doi.org/10.1215/08992363-10-1-135
Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union. *Urban Studies*, *36*(3), 431–451. https://doi.org/10.1080/0042098993466
Brenner, N. (2001). The limits to scale ? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, *25*(4), 591–614. https://doi.org/https://doi.org/10.1191%2F030913201682688959
Brenner, N. (2004a). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001
Brenner, N. (2004b). *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
Brenner, N., Madden, D. J., & Wachsmuth, D. (2011). Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory. *City*, *15*(2), 225–240. https://doi.org/10.1080/13604813.2011.568717
Briassoulis, H. (2017a). Response assemblages and their socioecological fit: Conceptualizing human responses to environmental degradation. *Dialogues in Human Geography*, *7*(2), 166–185. https://doi.org/10.1177/2043820617720079
Briassoulis, H. (2017b). Why I fell for assemblages: A response to comments. *Dialogues in Human Geography*, *7*(2), 212–220. https://doi.org/10.1177/2043820617720096
Brock, P. L. (1989). La crisis financiea chilena. *Cuadernos de Economía*, *26*, 177–194. https://about.jstor.org/terms
Carrero, R., Acuto, M., Tzachor, A., Subedi, N., Campbell, B., & Seng To, L. (2019). Tacit networks, crucial care: Informal networks and disaster response in Nepal's 2015 Gorkha earthquake. *Urban Studies*, *56*(3), 561–577. https://doi.org/10.1177/0042098018810606
Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L., & Young, O. (2006). Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society*, *11*(2). https://doi.org/10.5751/es-01759-110208
Castiglioni, R. (2010). Chile y el giro electoral: "La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser." *Revista de Ciencia Política*, *30*(2), 231–248. http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090114/pags/20090114200336.html
CEPAL, & BID. (2007). *Información para la Gestión del Riesgo de Desastres*.
CEPAL, & SUBDERE. (2009). *Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)*.

Chiodelli, F., & Tzfadia, E. (2016). The multifaceted relation between formal institutions and the production of informal urban spaces: An editorial introduction. *Geography Research Forum*, *36*(Special Issue), 1–14.
Collinge, C. (1998). *Spatial articulation of the State: Reworking social relations and social regulation theory*.
Constantinides, P. (2013). The failure of foresight in crisis management: A secondary analysis of the mari disaster. *Technological Forecasting and Social Change*, *80*(9), 1657–1673. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2012.10.017
Crawford, S., & Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, *89*(3), 582–600.
CRED. (2015). *The Human Cost of Natural Disaters 2015: Global Perspective*.
CRED. (2020). *EM-DAT, The international disasters database*. https://www.emdat.be/
Cretney, R. M. (2017). Towards a critical geography of disaster recovery politics: Perspectives on crisis and hope. *Geography Compass*, 11. https://doi.org/10.1111/gec3.12302
Cutter, S., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). *A place-based model for understanding community resilience to natural disasters*. *18*, 598–606. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013
Cutter, S. L. (2012). Vulnerability to environmental hazards. In *Hazards, Vulnerability and Environmental Justice* (Vol. 9781849771, pp. 71–82). https://doi.org/10.4324/9781849771542
de Smet, H., Schreurs, B., & Leysen, J. (2015). The response phase of the disaster management life cycle revisited within the context of "disasters out of the box." *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, *12*(2), 319–350. https://doi.org/10.1515/jhsem-2015-0005
DeLanda, M. (2006). *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity*. Continuum.
Deleuze, G. (1991). What is a dispositif? In *Michel Foucault, Philosopher* (pp. 159–168). Pearson Education Limited.
Deleuze, G., & Guattari, F. (1987). *Mil mesetas. Capitalismo y ezquizofrenia*. Pre-textos.
Dittmer, J. (2014). Geopolitical assemblages and complexity. *Progress in Human Geography*, *38*(3), 385–401. https://doi.org/10.1177/0309132513501405
Donovan, A. (2017). Geopower: Reflections on the critical geography of disasters. *Progress in Human Geography*, *41*(1), 44–67. https://doi.org/10.1177/0309132515627020
Donovan, A. (2020). When the Vertical Becomes Horizontal: Experiencing Exploding Mountains in Borderlands. *Annals of the American Association of Geographers*, *110*(4), 1040–1058. https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1677213
Dovey, K. (2012). Informal urbanism and complex adaptive assemblage. *International Development Planning Review*, *34*(4), 349–367. https://doi.org/10.3828/idpr.2012.23
Drury, A. C., & Olson, R. S. (1998). *Disasters and Political Unrest : An Empirical Investigation*. *6*(3), 153–161.
Duda, P. I., Kelman, I., & Glick, N. (2020). Informal disaster governance. *Politics and Governance*, *8*(4), 375–385. https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3077
Edáfica. (2012). *Actualización Carta de Uso de Suelo en la Región Metropolitana de Santiago*.
Farías, I. (2011). The politics of urban assemblages. *City*, *15*(3–4), 365–374. https://doi.org/10.1080/13604813.2011.595110
Farías, I. (2014). Misrecognizing tsunamis : ontological politics and cosmopolitical challenges in early warning systems. *The Sociological Review*, *62*(S1), 61–87. https://doi.org/10.1111/1467-954X.12124
Farías, I., & Flores, P. (2017). A different state of exception : Governing urban reconstruction in. *Urban Studies*, *54*(5), 1108–1125. https://doi.org/10.1177/0042098015620357

Feely, M. (2020). Assemblage analysis: an experimental new-materialist method for analysing narrative data. *Qualitative Research*, *20*(2), 174–193. https://doi.org/10.1177/1468794119830641

Ffrench-Davis, R. (2016). Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009. *El Trimestre Económico*, *83*(329), 5–34.

Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de La CEPAL*, *86*, 29–46.

Florin, M.-V., & Xu, J. (2014). *Risk Governance: An overview of drivers and success factors* (Issue Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015).

Forino, G., Bonati, S., & Calandra, L. M. (2018). Governing risks, hazards and disasters in theory and practice: An introduction and overview of the book. In G. Forino, S. Bonati, & L. M. Calandra (Eds.), *Governance of Risk, Hazards and Disasters. Trends in Theory and Practice* (1st ed., pp. 1–7). Routledge.

Foucault, M. (1988). *Politics, philosophy, culture: interviews and other writings of Michel Foucault, 1977-1984*. Routledge.

Foucault, M., & Deleuze, G. (1977). *"Intellectuals and Power": a conversation*. *49*.

Fox, N. J., & Alldred, P. (2015). Inside the research-assemblage: New materialism and the micropolitics of social inquiry. *Sociological Research Online*, *20*(2), 1–19. https://doi.org/10.5153/sro.3578

Fraser, A., Pelling, M., Scolobig, A., & Mavrogenis, S. (2020). Relating root causes to local risk conditions: A comparative study of the institutional pathways to small-scale disasters in three urban flood contexts. *Global Environmental Change*, *63*. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102102

Frykmer, T., Tehler, H., Uhr, C., & Wester, M. (2021). Advancing the Field of Disaster Response Management: Toward a Design Science Approach. *International Journal of Disaster Risk Science*, *12*(2), 220–231. https://doi.org/10.1007/s13753-021-00330-0

Fuentes, L., & Orellana, A. (2013). Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes. *Ciudad y Territorio*, *50*(175), 113–128.

Gaillard, J. C., & Mercer, J. (2013). From knowledge to action: Bridging gaps in disaster risk reduction. *Progress in Human Geography*, *37*(1), 93–114. https://doi.org/10.1177/0309132512446717

Galperin, A., & Wilkinson, E. (2015). *Strengthening Disaster Risk Governance: UNDP Support during the HFA Implementation Period 2005-2015*. 1–102.

García, M. (2006). Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. *Urban Studies*, *43*(4), 745–765. https://doi.org/10.1080=00420980600597491

Gil, M. (2016). Rethinking disasters as events. In *Cuadernos ISUC* (Cuadernos ISUC, Vol. 2, Issue 2).

Gil, M., & Atria, J. (2022). FISCAL AFTERSHOCKS: TAXES AND CATASTROPHES IN CHILEAN HISTORY. *Revista de Historia Economica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, *40*(2), 273–311. https://doi.org/10.1017/S0212610921000070

Gilligan, C. (2008). *Community Responses to Disaster: Northern Ireland 1969 as a Case Study*. 311–328. https://doi.org/10.1007/978-0-387-32933-8_21

Gobierno de Chile. (2010). *Plan De Reconstrucción Terremoto Y Maremoto Del 27 De Febrero de 2010*.

GORE RMS. (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo Región Metropolitana de Santiago* (GORE RMS & PNUD, Eds.).

Gould, K. A., Garcia, M. M., & Remes, J. A. C. (2017). *Beyond " natural-disasters-are-not-natural ": the work of state and nature after the 2010 earthquake in Chile*.

Grandón, P. F., Acuña, S. M., Briese, C. M., Chovar, P. M., Hernández, A. F., & Orellana, F. E. (2014). Saqueos y autodefensa. Impacto social en chile post terremoto. *Ajayu*, *12*(2), 187–206.

Grassau, D., Puente, S., Vatter, N., & Rojas, R. (2019). Profiles and roles of TV anchorpersons in a disaster context: Conceptual proposal from the case of the 27F earthquake in Chile. In *Revista de Comunicacion* (Vol. 18,

Issue 2, pp. 155–175). University of Piura. https://doi.org/10.26441/RC18.2-2019-A8
Greenhough, B. (2012). On the agencement of the academic geographer. *Dialogues in Human Geography*, *2*(2), 202–206. https://doi.org/10.1177/2043820612449296
Grove, K. (2014). Agency, affect, and the immunological politics of disaster resilience. *Environment and Planning D: Society and Space*, *32*(2), 240–256. https://doi.org/10.1068/d4813
Grove, K. J. (2013). From Emergency Management to Managing Emergence: A Genealogy of Disaster Management in Jamaica. *Annals of the Association of American Geographers*, *103*(3), 570–588.
Guggenheim, M. (2014). Introduction: Disasters as politics - politics as disasters. In *Sociological Review* (Vol. 62, Issue SUPPL1, pp. 1–16). Blackwell Publishing Ltd. https://doi.org/10.1111/1467-954X.12121
Hajer, M. (2003). Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences*, *36*(2), 175–195. https://www.jstor.org/stable/4532594
Hardt, M., & Negri, A. (2000). *Empire*. Harvard University Press.
Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism and Geography. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, *71*(1), 3–17. https://doi.org/10.2307/490503
Harvey, D. (1997). Globalization in question. In *Development Research Series* (No. 56). https://doi.org/10.1080/08935699508685463
Harvey, D. (2004). The 'new' imperialism: accumulation by dispossession. *Socialist Register*, *40*(The new imperial challenge), 63–87.
Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Ediciones Akal S.A.
Hillier, J. (2011). Encountering Gilles Deleuze in another place. *European Planning Studies*, *19*(5), 861–885. https://doi.org/10.1080/09654313.2011.561041
Hoberman, G. (2012). *Political Calculus in the Engagement with a Disaster Risk Reduction Agenda : The Case of the Post-2010 Earthquake and Tsunami in Chile*.
Imilan, W. A., Fuster, X., & Vergara, P. (2015). *Post-disaster reconstruction without citizens and their social capital in*. *27*(1), 317–326. https://doi.org/10.1177/0956247814565577
IRGC. (2009). *Risk Governance Deficits*.
Janssen, M., Lee, J., Bharosa, N., & Cresswell, A. (2010). Advances in multi-agency disaster management: Key elements in disaster research. *Information Systems Frontiers*, *12*(1), 1–7. https://doi.org/10.1007/s10796-009-9176-x
Jasanoff, S. (2013). Epistemic Subsidiarity — Coexistence, Cosmopolitanism, Constitutionalism. *Special Issue on Transnational Risks and Multilevel Regulation*, *4*(2), 133–141.
Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, *50*(155), 29–45. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107
Jessop, B. (2000). The crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, *24*(2), 323–360.
Jessop, B. (2002). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antípode*, *34*(3), 452–472. https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250
Jessop, B., Brenner, N., & Jones, M. (2008). Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, *26*(2), 389–402. https://doi.org/10.1068/d9107
Jiménez, F. (1997). El régimen juídico del estado de catástrofe. *Revista de Derecho de La Universidad de Valparaíso*, *XVII*, 305–314.
Johnson, S. (2003). *Sistemas emergentes. O que tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*. Fondo de la Cultura Económica.
Jones, S., Oven, K., Manyena, B., & Aryal, K. (2014). Governance struggles and policy processes in disaster risk reduction: A case study from Nepal. *Geoforum*, *57*, 78–90. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.07.011

Jørgensen, M., & Phillips, L. (2012). Discourse Analysis as Theory and Method. *Discourse Analysis as Theory and Method*. https://doi.org/10.4135/9781849208871

Jovita, H. D., Nurmandi, A., Mutiarin, D., & Purnomo, E. P. (2018a). Why does network governance fail in managing post-disaster conditions in the Philippines? *Jamba: Journal of Disaster Risk Studies*, *10*(1), 1–11. https://doi.org/10.4102/jamba.v10i1.585

Jovita, H. D., Nurmandi, A., Mutiarin, D., & Purnomo, E. P. (2018b). Why does network governance fail in managing post-disaster conditions in the Philippines? *Jamba: Journal of Disaster Risk Studies*, *10*(1), 1–11. https://doi.org/10.4102/jamba.v10i1.585

Kearns, A., & Paddison, R. (2000). *New Challenges for Urban Governance*. *37*(5), 845–850.

Klein, N. (2012). *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre* (Booket, Ed.).

Klein, R. J. T., Nicholls, R. J., & Thomalla, F. (2003). Resilience to natural hazards: How useful is this concept? *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, *5*(1), 35–45. https://doi.org/10.1016/j.hazards.2004.02.001

Lawner, M. (2011). Los arquitectos, de terremoto en terremoto. In C. Cares, W. A. Imilan, & P. Vergara (Eds.), *Reconstrucción(es) Sociedad Civil* (pp. 127–150). INVI.

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II* (1º). Península.

Lefebvre, H. (2001). Comments on a New State Form. *Antípode*, *33*(5), 769–782. https://doi.org/10.1111/1467-8330.00216

Lefebvre, H. (2003). Space and the State. In N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, & G. MacLeod (Eds.), *State / Space: A Reader* (p. 368). Blackwell.

Lefebvre, H. (2009). *State, Space, World. Selected essays* (N. Brenner & S. Elden, Eds.). U of Minnesota Press.

Lefevre, C. (1998). Metropolitan government and governance in Western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, *22*(1), 9–25. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120

Legg, S. (2009). Of scales, networks and assemblages: The league of nations apparatus and the scalar sovereignty of the government of India. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *34*(2), 234–253. https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2009.00338.x

Legg, S. (2011). Assemblage/apparatus: Using Deleuze and Foucault. *Area*, *43*(2), 128–133. https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2011.01010.x

Li, T. M. (2007a). Practices of assemblage and community forest management. *Economy and Society*, *36*(2), 263–293. https://doi.org/10.1080/03085140701254308

Li, T. M. (2007b). Practices of assemblage and community forest management. *Economy and Society*, *36*(2), 263–293. https://doi.org/10.1080/03085140701254308

Mann, M. (2003). The autonomous power of the State: Its origins mechanism and results. In *State/Space. A reader* (p. 368). Blackwell.

Marrero-Guillamón, I. (2012a). Olympic State of Exception. In H. Powell & I. Marrero-Guillamón (Eds.), *The Art of Dissent: Adventures in London's Olympic State* (Marshgate, pp. 20–29).

Marrero-Guillamón, I. (2012b). Olympic State of Exception. In H. Powell & I. Marrero-Guillamón (Eds.), *The Art of Dissent: Adventures in London's Olympic State* (Marshgate, pp. 20–29). http://internal-pdf//Marrero-Guillamón 2012_Olympic State of Exception-3811285761/Marrero-Guillamón 2012_Olympic State of Exception.pdf

Massey, D. (2004). *Lugar , identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización 1*. *2004*, 77–84.

Mayntz, R. (1993). *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. *6*(1), 3–16.

McCann, E., & Ward, K. (2012). Assembling urbanism: Following policies and "studying through" the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A*, *44*(1), 42–51. https://doi.org/10.1068/a44178

McCarthy, J., & Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, *35*(3), 275–283. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.07.003
McFarlane, C. (2011a). Assemblage and Critical Urbanism. *City*, *4813*, 204–224. https://doi.org/10.1080/13604813.2011.568715
McFarlane, C. (2011b). The city as assemblage: dwelling and urban space. *Environment and Planning D: Society and Space*, *29*, 649–672. https://doi.org/10.1068/d4710
McFarlane, C. (2012). Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City. *Planning, Theory & Practice*, *13*(1), 89–108. https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649951
McFarlane, C., & Silver, J. (2017). Navigating the city: Dialectics of Everyday Urbanism. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *42*(3), 458–471.
McGowran, P., & Donovan, A. (2021). Assemblage theory and disaster risk management. *Progress in Human Geography*, *45*(6), 1601–1624. https://doi.org/10.1177/03091325211003328
Meriläinen, E. (2020). *Urban Disaster Governance: Resilience and Rights in the Unequal City*. Hanken School of Economics.
Meriläinen, E. S., Fougère, M., & Piotrowicz, W. (2020). Refocusing urban disaster governance on marginalised urban people through right to the city. *Environmental Hazards*, *19*(2), 187–208. https://doi.org/10.1080/17477891.2019.1682492
Crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe, Biblioteca del Congreso Nacional 17 (2010).
Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, Biblioteca del Congreso Nacional (1985). https://www.leychile.cl/N?i=29824&f=1985-06-14&p=
Ministerio del Interior. (1994). *Anteproyecto de readecuación orgánica y funcional del servicio Oficina Nacional de Emergencia*.
Ministerio del Interior. (2002). *Plan Nacional de Protección Civil*.
Crea Comité Interministerial de Reconstrucción con ocasión del sismo del 27 de febrero de 2010, Biblioteca del Congreso Nacional 17 (2010).
MINSEGPRES. (2011). *Resumen Avance y Proyecciones de la Reconstrucción del Terremoto del 27 de Febrero de 2010*. Resumen Avance Reconstrucción Del Terremoto Del 27 de Febrero de 2010. https://chile.gob.cl/chile/blog/todos/home/resumen-avance-reconstruccion-del-terremoto-del-27-de-febrero-de-2010
MINVU. (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*.
Müller, M. (2015). Assemblages and actor-networks: Rethinking socio-material power, politics and space. *Geography Compass*, *9*(1), 27–41. https://doi.org/10.1111/gec3.12192
Naciones Unidas. (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. In *Conferencia Mundical sobre la Reducción de los Desastres*.
Nail, T. (2017). What is an assemblage? *Sub-Stance*, *46*(1), 21–37. https://doi.org/10.3368/ss.46.1.21
Navarro, A. (1985). *El sistema de prensa en Chile bajo el gobierno militar (1973-1984)* (1st ed.). CENECA.
Neisser, F. M. (2014). "Riskscapes" and risk management - Review and synthesis of an actor-network theory approach. *Risk Management*, *16*(2), 88–120. https://doi.org/10.1057/rm.2014.5
Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el estado federal. *Revista EURE*, *12*(34–35), 135–143.
ODEPLAN. (1985). *Plan de Reconstrucción, Región Metropolitna* (VI).
Oelreich, M. E. Von. (2011). In-depth study on the United Nations contribution to the implementation of the Hyogo Framework for Action Prepared by. In *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (Issue January).
Oloruntoba, R., Sridharan, R., & Davison, G. (2018). A proposed framework of key activities and processes in the preparedness and recovery phases of disaster management. *Disasters*, *42*(3), 541–570. https://doi.org/10.1111/disa.12268
ONEMI. (1977). *Plan Nacional de Emergencia*.
ONEMI. (1985). *El terremoto del 03 de marzo de 1985*.
ONEMI. (1995a). *Bases para la Prevención y Mitigación de Desastres*.

ONEMI. (1995b). *Elaboración de una Planificación Comunal de Respuesta*.
ONEMI. (1996a). *Comités Locales de Protección Civil*.
ONEMI. (1996b). *Evolución de la Propuesta de Indicadores de Riesgo*.
ONEMI. (1996c). *Participación Comunitaria en la Gestión de Desastres*.
ONEMI. (1998). *Bases para la Gestión Integrada*.
ONEMI. (2003). *Direcciones Regionales de Protección Civil y Emergencias en el Sistema Nacional de Protección Civil*.
ONEMI. (2009a). *ACCEDER, Metodología Básica para la Elaboración de un Plan de Emergencia*.
ONEMI. (2009b). *Informe Consolidado: Sismo Destructivo del 03 Marzo 1985*.
Ong, A. (2006a). Mutations in Citizenship. *Theory, Culture & Society*, *23*(3), 499–505. https://doi.org/10.1177/0263276406064831
Ong, A. (2006b). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.
Ong, A. (2007). Neoliberalism as a mobile technology. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *32*(1), 3–8. https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2007.00234.x
ONU. (2022). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. UNITED NATIONS.
Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *Revista EURE*, *XXXV*(104), 101–120. https://doi.org/10.30854/anf.v14.n23.2007.200
Orellana, A., Arenas, F., Marshall, C., & Rivera, A. (2016). Resistance to metropolitan institutionality and planning in Chile. *Planning Practice and Research*, *31*(4), 435–451. https://doi.org/10.1080/02697459.2016.1196535
Orellana, A., & Marshall, C. (2017). La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile. *Cadernos Metrópole*, *19*(39), 665–686. https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3913
Orellana, A., Vicuña, M., & Moris, R. (2017). Urban planning and quality of life: An approach to the state of the art of local planning in Chile. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, *10*(19), 86–113. https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu10-19.pucv
Orlandi, E. (2006). *Análisis de Discurso. Principios y procedimientos* (2nd ed.). LOM.
Peck, J. (2001). Neoliberalizing states : thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, *25*(3), 445–455. https://doi.org/https://doi.org/10.1191%2F030913201680191772
Peck, J. (2002). Political Economies of Scale: Fast Policy , Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare. *Economic Geography*, *78*(3), 331–360. https://www.jstor.org/stable/4140813
Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review of International Affairs*, *29*(1), 49–66. https://doi.org/10.1353/sais.0.0028
Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, *34*(3), 380–404. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247
Pelling, M. (2014). Transformation: A Renewed Window on Development Responsibility for Risk Management. *Journal of Extreme Events*, *01*(01), 1402003. https://doi.org/10.1142/S2345737614020035
Pelling, M., & Dill, K. (2005). *'Natural' Disasters as Catalysts of Political Action Mark Pelling , King ' s College London and*.
Pelling, M., & Dill, K. (2010). Disaster politics: Tipping points for change in the adaptation of sociopolitical regimes. *Progress in Human Geography*, *34*(1), 21–37. https://doi.org/10.1177/0309132509105004
Pennington, J., Socher, R., & Manning, C. (2014). GloVe: Global Vectors forWord Representation. In *Computer Science Department, Stanford University, Stanford, CA 94305*.
Peralta, M., & Contreras, L. (2018). *Hipótesis infraccional del artículo 5° inciso 2° de la ley N° 16.282 y la alteración del precio en el código penal chileno*.
Pfeffer, E. (2002). Estados de excepción constitucional y reforma constitucional. *Ius et Praxis*, *8*(1), 223–250. https://doi.org/10.4067/S0718-00122002000100013

Phillips, J. (2006). Agencement/Assemblage. *Theory, Culture & Society*, *23*(2–3), 108–109. https://doi.org/10.1177/026327640602300219
Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, *34*(3), 17–20.
Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, *40*(4), 446–462. https://doi.org/10.1177/1078087404273442
Polese, A., Rekhviashvili, L., & Morris, J. (2016). Informal Governance in Urban Spaces: Power, Negotiation and Resistance among Georgian Street Vendors. *Geography Research Forum*, *36*, 15–32.
Portales, F. (2012). La inexistencia de la democracia en Chile. *Polis Revista Latinoamericana*, *10*.
Poulantzas, N. (1980). Research Note on the State and Society. *International Social Science Journal*, *32*(4), 600–608.
Prats i Catalá, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*, *10*, 103–148.
Presidencia. (1985). *Mensaje Presidencial*.
Pressacco, C., & Salvat, P. (2012). Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile , 1990 - 2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado? *Papel Político*, *17*(1), 85–118.
Quijano-Sánchez, L., Liberatore, F., Camacho-Collados, J., & Camacho-Collados, M. (2018). Applying automatic text-based detection of deceptive language to police reports: Extracting behavioral patterns from a multi-step classification model to understand how we lie to the police. *Knowledge-Based Systems*, *149*, 155–168. https://doi.org/10.1016/j.knosys.2018.03.010
Raffestin, C. (2012). Space, territory, and territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, *30*(1), 121–141. https://doi.org/10.1068/d21311
Ramírez, C. (2014). *Análisis, evaluación y lineamientos para el fortalecimiento de la institucionalidad y la actualización del Marco Normativo Chileno para la gestión de riesgos, la adaptación y Mitigación al Cambio Climático*.
Recio, R. B., Mateo-Babiano, I., & Roitman, S. (2017). Revisiting policy epistemologies on urban informality: Towards a post-dualist view. *Cities*, *61*, 136–143. https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.08.018
Reider, P. (2016). *Social Epistemology and Epistemic Agency* (P. J. Reider, Ed.). Rowman & Littlefield International, Ltd.
Renn, O. (2008). *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex WorldCoping with Uncertainty in a Complex World*. Earthscan.
Ríos, L. (2002). Los estados de excepcion constitucional en Chile. *Ius et Praxis*, *8*(1), 251–282. https://doi.org/10.4067/S0718-00122002000100014
Ríos, L. (2009). Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción. *Estudios Constitucionales*, *7*(1), 277–296.
Rodriguez, A., & Oviedo, E. (2001). Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas. In *Medio Ambiente y Desarrollo*.
Rodríguez, J. (1993). Evolución de la población del Gran Santiago: Tendencias, perspectivas y consecuencias. In *Notas de Población* (Vol. 58).
Rolland, E., Patterson, R. A., Ward, K., & Dodin, B. (2010). Decision support for disaster management. *Operations Management Research*, *3*(1), 68–79. https://doi.org/10.1007/s12063-010-0028-0
Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, *71*(2), 37–41. https://doi.org/10.1080/01944360508976689
Roy, A. (2009a). Civic governmentality: The politics of inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*, *41*(1), 159–179. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2008.00660.x
Roy, A. (2009b). Strangely familiar: Planning and the worlds of insurgence and informality. *Planning Theory*, *8*(1), 7–11. https://doi.org/10.1177/1473095208099294

Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, *35*(2), 223–238. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x
Sandoval, V. (2017). *The Progression of Vulnerability: A multi-scalar perspective on disasters, the case of Chaitén, Chile*. UCL.
Sandoval, V., Gonzalez-Muzzio, C., Villalobos, C., Sarmiento, J. P., & Hoberman, G. (2020). Assessing disaster capitalism in post-disaster processes in Chile: neoliberal reforms and the role of the corporate class. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, *29*(6), 831–847. https://doi.org/10.1108/DPM-01-2020-0005
Sandoval, V., & Sarmiento, J. P. (2020). A neglected issue: informal settlements, urban development, and disaster risk reduction in Latin America and the Caribbean. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*. https://doi.org/10.1108/DPM-04-2020-0115
Sandoval, V., & Voss, M. (2016). Disaster governance and vulnerability: The case of Chile. *Politics and Governance*, *4*(4DisasterPoliciesandGovernancePromotingCommunityResilience), 107–116. https://doi.org/10.17645/pag.v4i4.743
Sandoval, V., & Voss, M. (2018). Multi-scalar disaster governance and vulnerability in Chile. In *Governance of Risk, Hazards and Disasters* (pp. 27–42). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315463896-3
Sandoval, V., Wisner, B., & Voss, M. (2021). Natural Hazards Governance in Chile. In *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.364
Savage, G. C. (2020). What is policy assemblage? *Territory, Politics, Governance*, *8*(3), 319–335. https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1559760
Sawalha, I. H. (2020). A contemporary perspective on the disaster management cycle. *Foresight*, *22*(4), 469–482. https://doi.org/10.1108/FS-11-2019-0097
Schinkel, W., & van de Berg, M. (2011). City of Exception: The Dutch Revanchist City and the Urban Homo Sacer. *Antípode*, *43*(5), 1911–1938. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00831.x
Schmitt, C. (1985). *La Dictadura*. Alianza Editorial.
SEGEGOB. (2010). *Mensaje Presidencial*.
Siddiqi, A., & Canuday, J. J. P. (2018). Stories from the frontlines: decolonising social contracts for disasters. *Disasters*, *42*, S215–S238. https://doi.org/10.1111/disa.12308
Siembieda, W. J. (2010). *Lowering Vulnerability Using the Asset-Access-Time Method*. *5*(2).
Smart, A. (1993). Gifts, Bribes, and Guanxi: A Reconsideration of Bourdieu's Social Capital. *Cultural Anthropology*, *8*(3), 388–408. https://doi.org/10.1525/can.1993.8.3.02a00060
Soja, E. W. (1985). Regions in context: spatiality, periodicity, and the historical geography of the regional question. *Environment & Planning D: Society & Space*, *3*(2), 175–190. https://doi.org/10.1068/d030175
Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, *68*(227–228), 15–24. https://doi.org/10.1111/issj.12189
SUBDERE. (2011). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenidos y Procedimientos*.
Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, *18*(1), 63–76. https://doi.org/10.1068/d9s
Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen : The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, *42*(11), 1991–2006. https://doi.org/10.1080=00420980500279869
Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodríguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe : Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, *34*, 542–577. https://doi.org/10.1111/1467-8330.00254
Taylor, P. (1994). The state as container: territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography*, *18*(2), 101–114. https://doi.org/10.1177/030913259401800202

Taylor, P. (2003). The State as a Container: Territoriality in the Modern World-System. In *State/Space. A reader* (1st ed., p. 368). Blackwell.
Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, *VI*, 19–37.
Tierney, K. (2012). Disaster governance: Social, political, and economic dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, *37*, 341–363. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618
Tironi, M. (2014). *Atmospheres of indagation: disasters and the politics of excessiveness*. *134*, 114–134. https://doi.org/10.1111/1467-954X.12126
Tironi, M. (2015). Disastrous Publics: Counter-enactments in Participatory Experiments. *Science Technology and Human Values*, *40*(4), 564–587. https://doi.org/10.1177/0162243914560649
Tironi, M., & Kelly, S. (2020). *Care and Sovereignty: Territorial Control and the Decolonization of Disaster Risk Reduction*. https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/disaster-studies/care-and-sovereignty-territorial-control-and-the-decolonization-of-disaster-risk-reduction/
Titz, A., Cannon, T., & Krüger, F. (2018). *Uncovering ' Community ': Challenging an Elusive Concept in Development and Disaster Related Work*. 1–29. https://doi.org/10.3390/soc8030071
Todd, D., & Todd, H. (2011). *Natural Disaster Response. Lessons from Evaluations of the World Bank and Others*. The World Bank.
Tozier de la Poterie, A., & Baudoin, M. A. (2015). From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks. *International Journal of Disaster Risk Science*, *6*(2), 128–139. https://doi.org/10.1007/s13753-015-0053-6
Ugarte, A. M., & Salgado, M. (2014). Sujetos en emergencia: Acciones colectivas de resistencia y enfrentamiento del riesgo ante desastres; el caso de Chaitén, Chile. *Revista INVI*, *29*(80), 143–168. https://doi.org/10.4067/s0718-83582014000100006
UNDRR. (2019). *Global Assessment Report*.
Unidas, N. (1994). Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation. In *World Conference on Natural Disaster Reduction Yokohama, Japan, 23-27 May 1994* (Issue May 1994).
UNISDR. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030 1*.
Urrutia, R., & Lanza, C. (1993). *Catástrofes en Chile 1541-1992*. La Noria.
van Assche, K., Beunen, R., & Verweij, S. (2020). Comparative planning research, learning, and governance: The benefits and limitations of learning policy by comparison. *Urban Planning*, *5*(1), 11–21. https://doi.org/10.17645/up.v5i1.2656
van Wezemael, J. (2008). The contribution of assemblage theory and minor politics for democratic network governance. *Planning Theory*, *7*(2), 165–185. https://doi.org/10.1177/1473095208090433
Venturini, T. (2010). Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science*, *19*(3), 258–273. https://doi.org/10.1177/0963662509102694
Venturini, T. (2012). Building on faults: How to represent controversies with digital methods. *Public Understanding of Science*, *21*(7), 796–812. https://doi.org/10.1177/0963662510387558
Vergara Saavedra, P., Araya Orellana, J. P., Donoso Zamorano, S., & Fuster Farfán, X. (2016). Reflexiones críticas sobre las Alianzas Público-Privadas (APP) como instrumentos de respuesta frente a catástrofes socio-naturales. *Universitas Humanística*, *82*(82). https://doi.org/10.11144/javeriana.uh82.rcap
Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano. *Revista INVI*, *78*, 181–219.
Vicuña, M., Orellana, A., Truffello, R., & Moreno, D. (2019). Urban integration and quality of urban life: Dilemmas in metropolitan contexts. *Revista INVI*, *34*(97), 17–47. https://doi.org/10.4067/s0718-83582019000300017
Walker, J., & Cooper, M. (2011). Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*, *42*(2), 143–160. https://doi.org/10.1177/0967010611399616

Wanner, M. S. T. (2020). Drivers of change in national disaster governance under the hyogo framework for action. *Politics and Governance*, *8*(4), 256–269. https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3062

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). At risk: natural hazards, peoples vulnerability and disasters. In *At Risk: Natural Hazards Peoples Vulnerability and Disasters*. https://doi.org/10.4324/9780203714775

Xu, W., & Zlatanova, S. (2007). Ontologies for Disaster Management Response. In J. Li, S. Zlatanova, & A. G. Fabbri (Eds.), *Geomatics Solutions for Disaster Management* (pp. 185–200). https://doi.org/doi.org/10.1007/978-3-540-72108-6_13

Yiftachel, O. (2009a). Critical theory and "gray space": Mobilization of the colonized. *City*, *13*(2–3), 246–263. https://doi.org/10.1080/13604810902982227

Yiftachel, O. (2009b). Theoretical notes on "gray cities": The coming of urban apartheid? *Planning Theory*, *8*(1), 88–100. https://doi.org/10.1177/1473095208099300

Anexos

A.1. Código de network analyst

```
#packages
library("tidyverse")
library("readr")
library("dplyr")
library("igraph")

#load data
net_85 <- read_csv("input/from_to_85.csv", col_names = TRUE)

#NODE LIST
#seleccionar sólo los "desde"
sources <- en_1985 %>%
  distinct(FROM, LEVEL_FROM) %>%
  rename(label = FROM, level = LEVEL_FROM)

#seleccionar sólo los "hacia"
dest <- en_1985 %>%
  distinct(TO, LEVEL_TO) %>%
  rename(label = TO, level = LEVEL_TO)

#join de desde y hacia, agregar un ID a cada uno
nodes <- full_join(sources, dest, by = "label") %>%
  rowid_to_column("id")

#EDGE LIST
#se calculan los pesos de cada combinación de FROM hacia TO
per_actor <- en_1985 %>%
  group_by(FROM, TO, LEVEL_FROM, LEVEL_TO) %>%
  summarise(weight = n()) %>%
  ungroup()

#mantener los ID de los desde y los hacia, así como los pesos
edges <- per_actor %>%
  left_join(nodes, by = c("FROM" = "label")) %>%
  rename(from = id)

edges <- edges %>%
  left_join(nodes, by = c("TO" = "label")) %>%
  rename(to = id)
```

```
edges <- select(edges, from, to, weight)

# CREAR OBJETO CON IGRAPH
net <- graph_from_data_frame(d = edges, vertices = nodes, directed =
TRUE)
net <- simplify(net, remove.multiple = F, remove.loops = T)

#plot network con igraph
plot(net, edge.arrow.size = 0.2)
plot(net, layout = layout_with_graphopt, edge.arrow.size = 0.2)

plot(net, edge.arrow.size=.2, edge.color="gray50",
    vertex.color="light blue", vertex.frame.color="#ffffff",
    vertex.label=(net$FROM), vertex.label.color="gray50")
```

A.3. Código de topic modelling

```
### 1, BIBLIOTECAS

library(tidyverse)
library(tidytext)
library(quanteda)
library(topicmodels)
library(seededlda)
library(lubridate)
### Carga de datos en formato original .csv
db_n <- read_delim("input/doc_entre.csv",
            ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE) %>%
 rowid_to_column("id_dialogo")

### 3. PREPARACIÓN DE LAS MATRICES
### 3.1. CREAR UNA MATRIZ DOCUMENT-TERM
dtm_n <- db_n %>%
 select(id_dialogo, PARRAFO, TÍTULO, AÑO)%>%
 unnest_tokens(word, PARRAFO) %>%
 filter(!word %in% tm::stopwords("es")) %>% ### Elimina las palabras
vacías
 filter(!str_detect(word, "[[:digit:]]")) %>% ### Elimina los dígitos
 filter(!word %in% c("anexo", "tal", "vez", "además", "así", "ello", "n°", "etc",
"sin", "embargo",
                "san", "sino", "si", "dos", "según", "cada", "tres", "asimismo",
"sólo", "ser",
                "artículo", "a", "b", "c", "d", "e", "f", "g", "h", "i", "mas",
```

```
                "j", "k", "l", "m", "n", "o", "p", "q", "r", "s", "t", "anexo", "chile",
"puede",
                "pueden", "mediante", "debe", "deben", "cada","art", "u", "ia","ei",
                "tal", "vez", "además", "así", "ello", "n°", "etc", "sin", "embargo",
"art"))%>%
 count(id_dialogo, word, sort = T) %>%
 ungroup %>%
 cast_dtm(id_dialogo, word, n) ### Cambia de un término por columna a
una matriz

### 3.2. CREAR MATRIZ DOCUMENT FREQUENCY
dfmat_entre <- as.dfm(dtm_n) %>%
 dfm_trim(max_docfreq = 0.1, docfreq_type = "prop",
       min_termfreq = 0.8, termfreq_type = "quantile")

dfmat_entre <- dfmat_entre[ntoken(dfmat_entre)> 0,] ### Elimna los
valores cero de la matriz

### 4. MÉTODOS DE ESTIMACIÓN DE LDA (LATENT DIRICHLET
ALLOCATION)
### 4.1. CON QUANTEDA
tmod_lda <- textmodel_lda(dfmat_entre, k=10) #Establece el número de
tópicos a entregar
terms(tmod_lda, 20)

dfmat_entre$topic <- topics(tmod_lda)
table(dfmat_entre$topic)

mat <- convert(dfmat_entre, to = "data.frame")
topicos_doc <- tibble(mat$doc_id, dfmat_entre$topic)
```

A.3. Código de topic modelling

```
### 1. BIBLIOTECAS
library(tidyverse)
library(text2vec)
library(tidytext)
library(tibble)
library(dplyr)

### 2. DATOS
data <- read_delim("input/pnpc_2002.csv",
```

```
                ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)

### 3. TOKENIZACIÓN
token <- data %>%
 select(TÍTULO, PARRAFO) %>%
 unnest_tokens(word, PARRAFO)

token_ls <- list(token$word)
it <- itoken(token_ls)
token_vocab <- create_vocabulary(it) %>%
 prune_vocabulary(term_count_min = 10,
            term_count_max = 1000)

### Matriz de co-ocurrencia (TCM = Term co-ocurrence matrix)
vector <- vocab_vectorizer(token_vocab)
token_tcm <-create_tcm(it, vector, skip_grams_window = 7)

### Global Vector (GloVe Words)
glove <- GlobalVectors$new(
 rank = 50,
 x_max = 5)

wv_main = glove$fit_transform(token_tcm, n_iter = 5, convergence_tol =
0.05)

wv_context <- glove$components
word_vector <- wv_main + t(wv_context)

### Algunas operaciones del vector
palabra <- word_vector["intendente", , drop=F]

cos_sim_pal <- sim2(x = word_vector,
```

```
            y = palabra,
            method = "cosine")

#pres_min <- cbind(cos_sim_pal, cos_sim_pal_2)

plot_cmt <- cos_sim_pal %>%
  as_tibble(rownames = "id") %>%
  arrange(-comité) %>%
  filter(!id=="del") %>%
  filter(!id=="de") %>%
  filter(!id=="el") %>%
   filter(!id=="para") %>%
   filter(!id=="o") %>%
   filter(!id=="la") %>%
   filter(!id=="los") %>%
   filter(!id=="que") %>%
   filter(!id=="esta") %>%
   filter(!id=="este") %>%
   filter(!id=="través") %>%
   filter(!id=="a") %>%
  filter(!id=="debe") %>%
  filter(!id=="sus") %>%
  filter(!id=="con") %>%
  filter(!id=="en") %>%
  filter(!id=="y") %>%
  head(10)

### 4. GRÁFICA DE LOS VECTORES
   png("plot_nac.png", width = 1600, height = 1400, units = 'px', res = 300)
%>%
   plot_cmt %>%
   mutate(id = fct_reorder(id, comité)) %>%
```

```
  ggplot( aes(x = id, y = comité)) +
  geom_bar(stat="identity", fill="light blue", width=.8) +
  labs(x = "Términos", size = 9, y = "Probabilidad",
     size = 9)+
  coord_flip()+
  theme(axis.title.y = element_text(color = "grey20", size = 11),
      text = element_text(family = "Times", size = 11, color = "grey20"))


### 5. OPERACIÓN DEL VECYOR
relaciones <- word_vector["intendente", , drop=F] -
 word_vector["alcalde", , drop = F] +
 word_vector["ministro", , drop = F]


cos_sim <- sim2(x = word_vector,
           y = relaciones,
           method = "cosine")


head(sort(cos_sim[,1], decreasing = T), 3)
odio <- word_vector["romeo", , drop=F] -
 word_vector["love", , drop = F]


cos_sim <- sim2(x = word_vector,
           y = odio,
           method = "cosine")
```

A.4. Pauta de entrevistas

Perfil de entrevistados

Dado que se busca establecer los diferentes ensamblajes que se crean en eventos de desastres, contraponiendo la dialéctica de los diferentes agentes, el perfil de los entrevistados corresponde a:

- Actores de la sociedad civil: dirigentes vecinales, sindicales y deportivos

- Instituciones no gubernamentales: representantes de ONG
- Sector público: exintendentes, funcionarios públicos
- Academia: profesores actantes en la fase de respuesta

La muestra se determinó por la identificación de ellos en las fuentes documentales de normativas y notas de prensa, en donde se individualizó su presencia, pero su agencia no se encontraba completamente cubierta.

Guion de la entrevista

La entrevista semi-estructurada, se dividió en cuatro secciones principales: presentación, interrogación, reiteración, y recapitulación y conclusiones.

En la presentación se hace una declaración inicial donde se presentan la pregunta de investigación la hipótesis, los objetivos, y una breve síntesis de la metodología para que el entrevistado conozca el contexto de la entrevista. Asimismo, y con fines de registro se hace una presentación del entrevistado y su importancia para la investigación.

La sección de interrogación correspondió al set de preguntas diseñadas para cumplir con los objetivos del ejercicio metodológico, esto es, conocer el rol, acciones, omisiones, ideas que ejercieron en los dos casos de estudios, poniendo especial énfasis en las relaciones con el resto de los actores que ellos mismos identifican como centrales dentro de su experiencia en la fase de respuesta de los terremotos de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010.

La fase de reiteración permitió subrayar ciertas ideas o conceptos que se identifican como claves dentro de la investigación, de manera de conocer mayores detalles sobre ellos, incluyendo las impresiones y puntos de vista personales de cada entrevistado.

La etapa final de recapitulación y conclusiones correspondió a un breve repaso verbal de lo conversado durante la entrevista, para que el entrevistado tenga la oportunidad de definir si está de acuerdo con lo expuesto, así como con la impresión preliminar del investigador. En algunos casos se desarrolló otra fase de reiteración de manera que el entrevistado manifestara su satisfacción tras el proceso de la entrevista.

Por otro lado, en particular la sección de interrogación se articuló de manera de abordar las principales dimensiones de la investigación, intentando rescatar conceptos e ideas claves que puedan ser transversales -independiente de su grado de aceptación entendiendo que se trata de un ejercicio dialéctico- entre todos los agentes, intentando buscar aquellos puntos que enlazan el ensamblaje en dos diferentes momentos históricos y políticos del país.

<table>
<tr><td>FASE</td><td colspan="2">DESCRIPCIÓN</td></tr>
<tr><td>Presentación</td><td colspan="2">Declaración inicial y presentación de la pregunta de investigación, hipótesis, objetivos y síntesis metodológica.

Introducción del entrevistado y su aporte a la investigación.</td></tr>
<tr><td rowspan="6">Interrogación</td><td colspan="2">Etapa de desarrollo del cuestionario que busca cubrir las dimensiones y variables claves que permitan encauzar las conversaciones hacia los fines de la investigación.</td></tr>
<tr><td>Dimensión</td><td>Preguntas</td></tr>
<tr><td>Introducción al caso de estudio</td><td>¿Dónde se encontraba y a qué se dedicaba durante el terremoto de San Antonio de 1985 y/o Constitución de 2010?</td></tr>
<tr><td>Participación en el caso de estudio</td><td>¿Cuál era su rol o cargo durante el evento de terremoto?

¿Fue cambiando este rol con el transcurso de los días?</td></tr>
<tr><td>Caracterización del rol en el caso de estudio</td><td>¿Cómo describiría su rol tras el terremoto? ¿Considera que sus acciones contribuyeron a una mejor gestión en la fase de respuesta?</td></tr>
<tr><td>Poder de agencia y de toma de decisiones</td><td>¿Hubo espacio para tomar decisiones de carácter personal o individual, o siempre estuvieron supeditadas a una estructura u orden jerárquico?

¿Las decisiones que tomó en su rol/cargo incidieron en más personas?

¿Puede identificar y definir a estos grupos?</td></tr>
<tr><td>Identificación de otros actores y su posicionamiento</td><td>¿En su rol con qué personas o instituciones se relacionó?

¿Estas relaciones siempre estuvieron planificadas o se originaron durante se gestionaba la fase de respuesta?

¿Identifica o recuerda algún liderazgo reconocido entre todas las personas con las cuales interactuó tras el desastre?</td></tr>
<tr><td>Relacionamiento con agentes emergentes</td><td>¿Hubo agentes o instituciones que usted no conocía y con quienes tuvo que relacionarse?</td></tr>
</table>

FASE	DESCRIPCIÓN	
		¿Cómo se llegó a relacionar con estas personas o grupos? Desde su experienica, ¿hubo o supo de relaciones entre instituciones formales y otras de carácter más social o espontáneo? ¿Cómo se incorporó la ciudadanía o grupos sociales a la fase respuesta?
	Facilitadores o limitantes a su capacidad de gestión	¿Fue el estado de excepción una limitante o un facilitador en las decisiones y acciones que pudo ejercer en su rol o cargo? ¿Considera que el estado de excepción contribuyó a una mejor respuesta tras el desastre? ¿Tuvo apoyo de otras personas y/o instituciones? ¿Considera que la coordinación existente fue la adecuada durante la fase de respuesta?
	Transformaciones producto del evento	¿Considera que hubo cambios en la gestión del riesgo posterior al evento? ¿Puede describir estos cambios?
Reiteración	Repaso loe las principales ideas o conceptos que permitan conocer en mayor detalle su aproximación y alcance desde el entrevistado.	
Recapitulación y conclusiones	Breve repaso verbal de lo conversado durante la entrevista de manera que el entrevistado pueda corregir las interpretaciones del entrevistador que no le parezcan adecuadas.	