

ANÁLISIS AL PROCESO DE REHABILITACIÓN DEL CICLO DE GESTIÓN DE RIESGOS, EL CASO DEL TERREMOTO–MAREMOTO DE COQUIMBO AÑO 2015

María Belén Aguilera Castillo
Enero 2018

Chile, es un país que está permanentemente expuesto a riesgos de origen natural o antrópico, por lo que la gestión de riesgos se ha instaurado como una prioridad (ONEMI, 2014).

La normativa chilena, en su decreto N° 156, define las etapas del ciclo de gestión de riesgos: Prevención, Mitigación, Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción. El proceso de Rehabilitación consiste en la recuperación de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Este proceso se destaca por entregar beneficios según el tipo de evento natural y las necesidades de la población.

El objetivo de este estudio es analizar los obstaculizadores y facilitadores del proceso de rehabilitación post desastre natural, con el propósito de optimizar el ciclo de gestión de riesgos en Chile. La investigación se realizó a partir de una investigación cualitativa de tipo descriptivo, mediante el análisis de documentos institucionales y a través de entrevistas semi-estructuradas a los actores relevantes del proceso de rehabilitación, en particular para el caso del Terremoto y Maremoto de Coquimbo año 2015.

Los resultados del estudio permiten detectar que el proceso de rehabilitación presenta una maduración en las instituciones relevantes, que les permite auto-estructurarse en torno a una forma de operar frente a los desastres y, además, cuenta con un importante recurso tecnológico que entrega información para mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, la institucionalidad que soporta el proceso de rehabilitación no es suficiente, ya que en ella no existen lineamientos específicos en relación con los tipos de soluciones que debería abarcar. Además, la falta de mecanismos de coordinación ha provocado una tendencia a la generación de interacciones a través de mesas de trabajo. Asimismo, los liderazgos de las jefaturas de los servicios están determinados por eventualidades coyunturales, y la falta de conocimientos técnicos y capacitaciones para los funcionarios de las instituciones regionales que se enfrentan a la emergencia provoca importantes falencias en los momentos iniciales del proceso. Además, no existen recursos financieros regulares y disponibles para mitigar los riesgos de emergencia ni para responder cuando esta ocurre.

Es recomendable e importante caminar hacia disminuir los obstaculizadores que emergieron de este estudio, pero esto solo será posible de lograr mediante la generación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que apunten en esta dirección y que consideren planes de capacitación, aumento de recursos basales del Estado para la gestión y la construcción de un enfoque integral de la reducción del riesgo.

I. Antecedentes de la gestión de riesgos en Chile

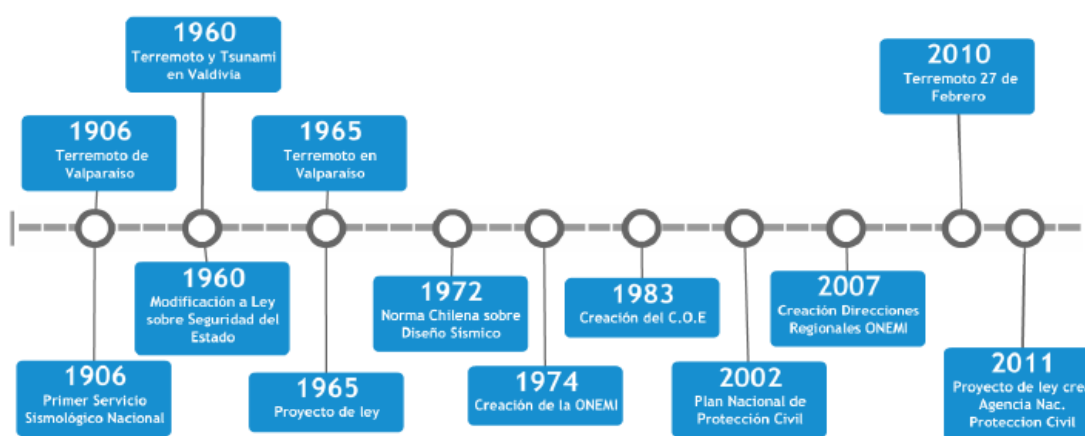
A continuación, se hace un recorrido por la Gestión de Riesgo de Desastre en Chile, haciendo énfasis en las disposiciones legales que nos rigen y cómo estas han variado a lo largo del tiempo, influenciado principalmente por la fuerte carga y afectación que el país tiene de ocurrencia de desastres.

Gestión de Riesgos en Chile.

Chile, por sus características geofísicas, está permanentemente expuesto a riesgos de origen natural o antrópico. Estas particularidades geográficas, conjugadas con su demografía y diversos aspectos sociales, políticos y económicos, configuran el riesgo de desastres en el país, el cual expone a su población, infraestructura y sistemas a sufrir importantes pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como económicas, medioambientales y sociales (UNESCO, 2012).

La constitución que rige a Chile, en su artículo 1° capítulo 1, consigna la obligatoriedad de “Resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia”, la cual es el bastión que dirige al Estado en su responsabilidad de socorrer a la ciudadanía en situaciones de riesgo. A pesar de aquello, los avances en disposiciones legales e institucionales se han realizado a lo largo de la historia de forma reactiva, vinculándose en la mayoría de los casos a algún evento de desastre, como se aprecia a continuación:

Imagen 1: Línea de tiempo institucionalidad chilena de gestión de riesgos

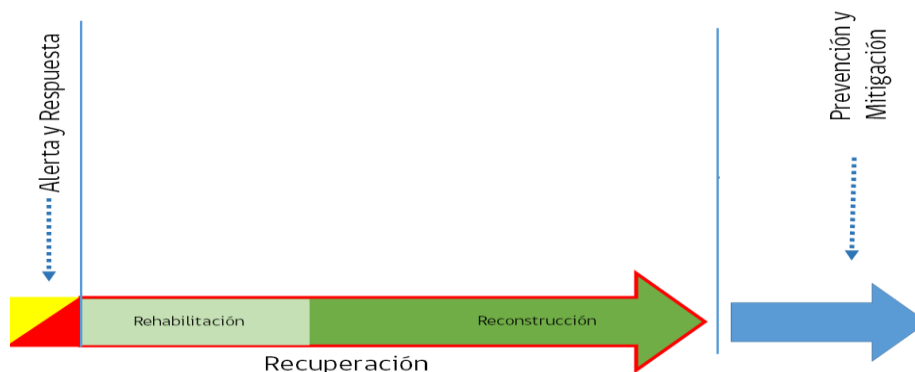


Fuente: Elaboración propia, basado en ONEMI (2014).

Desde su creación en 1974, la ONEMI, ha sido la encargada de gestionar el Riesgo en Chile. Asimismo, desde el año 2002, con la formalización del Plan Nacional de Protección Civil, la ONEMI pasa a hacerse cargo de las distintas etapas que componen el ciclo de la Gestión de

Riesgos. Este proceso que se detalla en la normativa chilena en su decreto N° 156 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015), consiste en las siguientes etapas: Prevención, Mitigación, Preparación, Respuesta y Recuperación. Este último corresponde a las actividades posteriores al evento destructivo, y tiene por objetivo volver al estado de desarrollo previo, inclusive intentando superar esa situación inicial. La Recuperación considera las etapas de Rehabilitación y Reconstrucción.

Imagen 2: Ciclo de Gestión de Riesgos



Fuente: Elaboración Propia

La Rehabilitación es el periodo de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción, por lo tanto, en esta fase se debe enfocar el trabajo en la recuperación de corto plazo de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. En Chile, este proceso se ha destacado por la entrega de beneficios (que cambian según el tipo de evento natural y las necesidades de la población), así como también por la entrega de viviendas de transición.

Proceso de Rehabilitación en Chile

La rehabilitación corresponde al restablecimiento de los servicios básicos indispensables en el corto plazo luego de ocurrida una emergencia, y la reconstrucción que corresponde a las reparaciones de infraestructura y a la restauración del sistema de producción, a mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar e incluso superar en lo factible el nivel de desarrollo previo a la ocurrencia de la emergencia o desastre, deben considerar decisiones, procedimientos y conductas que favorezcan la prevención y preparación, con lo que se articula lo que técnicamente se denomina Ciclo del Manejo de Riesgos (Plan Nacional de Protección Civil, 2002).

En Chile este proceso se ha caracterizado por la entrega de importantes beneficios directos a la ciudadanía, los que constituyen un importante gasto para el Estado. Un ejemplo que

visibiliza lo mencionado es el incendio de Valparaíso ocurrido en abril del año 2014¹, en donde los beneficios entregados se listan a continuación: Bono de enseres, Bono vestimenta, Subsidio de arriendo, Subsidio de acogida, Viviendas de emergencia (ONEMI, 2012)

En Chile, ha habido un gran desarrollo de la gestión de riesgos de desastres, asumiendo la responsabilidad que requiere el cuidado de la protección civil. Este avance ha sido influenciado principalmente por los marcos de acción internacional de Hyogo y SENDAI. Las graves consecuencias de los desastres han demostrado que las fases de recuperación, rehabilitación y reconstrucción son una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres (UNISDR, 2015). Es por esto que se hace indispensable el análisis y las mejoras institucionales del proceso de rehabilitación para el desarrollo de la gestión de riesgos en el país.

Marcos de Acción

Chile adhiere a 2 marcos de acción internacional que buscan establecer mínimos rangos de acción y mejoras para la gestión de riesgos de desastres en el mundo. Estos son:

1. Marco de acción de Hyogo (2005-2015)

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015 es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres adoptado por Estados Miembros de las Naciones Unidas, y tiene por objetivo velar porque la reducción de riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional. Su objetivo es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, para lograr así una reducción considerable hacia el 2015 de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países afectados. El MAH incluye un sistema de monitoreo, evaluación y reporte administrado por la UNISDR² y que se informa en gran parte a partir de los reportes bianuales que elaboran los países, tal como lo hace Chile, para dar cuenta de sus avances y principales desafíos.

En el Marco se definen cinco áreas prioritarias, en torno a las que se agrupan las acciones a tomar, así como se establecen principios rectores y medios prácticos para aumentar la

¹ El 12 de abril de 2014 se inició un incendio forestal en la Comuna de Valparaíso, en las cercanías del Camino La Pólvara, a la altura del Vertedero El Molle. El incendio se inició en un sector forestal, de difícil acceso y próximo a los asentamientos humanos de los cerros de la ciudad. El incendio arrasó aproximadamente 1.000 hectáreas de bosques y se extendió por la zona alta de los cerros de la ciudad, llegando a las áreas residenciales de Valparaíso. Los cerros afectados por el desastre fueron La Cruz, Las Cañas, El Litre, El Vergel, Mariposas, Ramaditas, Rocuant y Merced, donde 15 personas perdieron la vida. Según datos municipales, basados en la Ficha de Protección Social (FPS), la población total de los sectores afectados por el desastre fue de 13.365 habitantes (3.994 familias), de la cual un 43,5% correspondía a hombres y un 56,5% a mujeres (PNUD, 2015)

² Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible (EIRD, 2005).

El MAH enfoca sus prioridades en la primera fase de la gestión de riesgo, la que se desarrolla antes de la ocurrencia del evento destructivo, y que incluye las etapas de prevención y mitigación mencionadas anteriormente.

2. Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres (2015-2030)

Su principal objeto es comprender el riesgo, fortalecer la gobernanza para la gestión de riesgos, invertir en la reducción de riesgos de desastres para la resiliencia, aumentar la preparación para el desastre y “Reconstruir Mejor”. El Marco de Sendai se basa en elementos que garantizan la continuidad del trabajo hecho por los Estados y otras partes interesadas en relación con el MAH, y presenta una serie de innovaciones que se solicitaron durante las consultas y las negociaciones.

Además, expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres (UNISDR, 2015).

A diferencia del MAH, que privilegia la acción en la primera fase de la gestión de riesgo, el marco de Sendai enfoca sus prioridades en la segunda y tercera fase, que incluye las etapas de respuesta inmediata, rehabilitación y reconstrucción.

Análisis sistémico de la gestión pública de riesgos

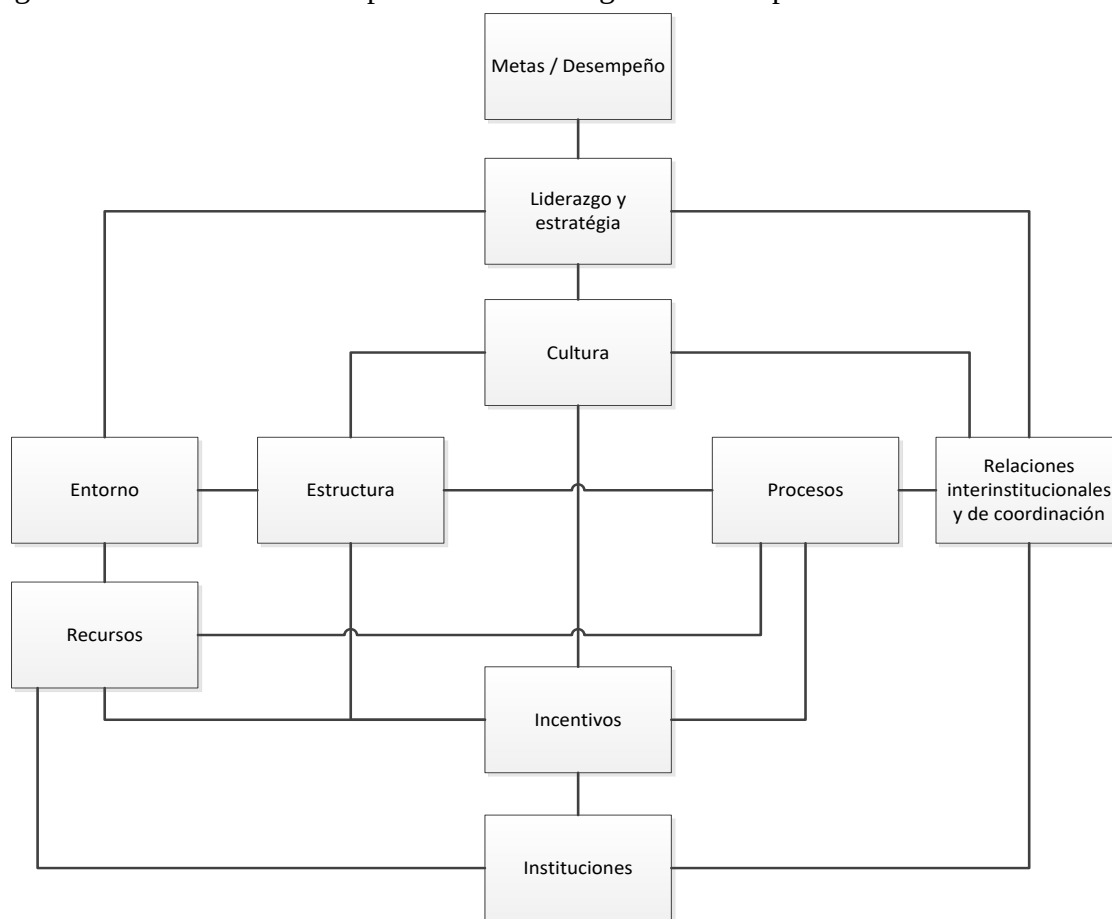
Las instituciones públicas son la principal guía de la interacción humana, estructurando incentivos en el intercambio político, social o económico, evolucionando y pudiendo ser alteradas por los humanos (North, 1993: 13, 14, 16). Lo que hace único y diferente al sector público del privado, es la creación de “valor público” a través de sus servicios, leyes, regulaciones y otras acciones; lo que corresponde a la función principal del Estado (Kelly y Muers, 2003: 1, 5, 7, 8).

La esfera pública está compuesta por directivos con nombramiento político, directivos de carrera, elegidos por la experiencia que poseen, y funcionarios, que pueden poseer o no poseer el cargo por carrera o mérito. Todos ellos tienen diversos grados de autoridad y experticia que determinan sus funciones y roles dentro del aparato público, lo que permite indicar que esta esfera se mueve entre el marco político del “qué hacer”, relacionado con la toma de decisiones y las políticas públicas, y el del “cómo hacer”, asociado principalmente a la gestión pública (Waissbluth e Inostroza, 2008: 4).

Así, la gestión pública tiene asociada estructuras administrativas, estructuras de gestión de los recursos humanos, procedimientos para la toma de decisiones y formas de relacionarse con los ciudadanos. Estos le entregan al aparato público métodos de trabajo, sistemas de control, formas de división del trabajo, incentivos, responsabilidades en el desarrollo de ciertas funciones, espacios y ámbitos de toma de decisiones. Los procedimientos adoptados tanto para la toma de decisiones como para la relación con los ciudadanos son variados, y dependen en gran medida del enfoque político-ideológico entregado por el representante en curso.

El diagnóstico de una entidad o programa público debe hacerse de manera integradora u holística, de lo contrario, las conclusiones son simplistas y equivocadas. (Waissbluth, 2008). De esta manera y considerando lo planteado por Rainey (2010) se definen los siguientes ámbitos de análisis que permitirán construir la visión holística de las organizaciones públicas:

Imagen 3: Marco de referencia para análisis de organizaciones públicas



Fuente: Elaboración propia basado en (Rainey, 2010)

El diagrama muestra la relación que tienen los diversos ámbitos señalados, en donde la organización logra su objetivo a través de los recursos de su entorno los que son

transformados realizando tareas y aplicando tecnologías para tener un rendimiento efectivo. Además, la organización implica procesos de liderazgo, a través de los cuales, las jefaturas guían el desarrollo de estrategias para alcanzar los objetivos y el establecimiento de estructuras y procesos para apoyar esas estrategias. Las estructuras mencionadas son asignaciones y divisiones de responsabilidades relativamente estables y observables dentro de la organización, logradas a través de medios tales como jerarquías de autoridad, reglas y regulaciones, y especialización de individuos, grupos y subunidades. Esta división de responsabilidades requiere que las actividades y unidades individuales estén coordinadas. Las estructuras, como reglas, regulaciones y jerarquías de autoridad pueden ayudar a la coordinación, para lo cual se requiere determinar las relaciones de poder, la toma de decisiones, la evaluación, la comunicación y la resolución de conflictos. Dentro de estas estructuras y procesos, los grupos y las personas responden a los incentivos que se les presentan, realizando las contribuciones y produciendo los productos y servicios que finalmente resultan en un desempeño efectivo (Rainey, 2010).

Análisis sistémico para diagnosticar la gestión de riesgos

Como se mencionó anteriormente, el ciclo de gestión de riesgos está compuesto por una serie de procesos, entre lo que se encuentra el proceso de rehabilitación, los cuales se desarrollan a través de una importante cantidad de instituciones relacionadas, que se configuran en función de estructuras y procesos que las definen y las que tienen sus propios recursos y estrategias. Considerando lo mencionado es que cada uno de estos procesos puede ser analizado desde la visión sistémica planteada en el punto anterior.

Un análisis de los diversos ámbitos mencionados contribuye a tener un entendimiento detallado del estado del proceso y entrega las herramientas que se requieren para superar las posibles brechas existentes y mejorar el rendimiento del sistema a fin de lograr un resultado óptimo para los damnificados de los desastres.

El “Diagnóstico de la situación de la reducción de riesgos de desastres en Chile” realizado por las Naciones Unidas el año 2010 en función de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, reveló una serie de disconformidades destacadas en el marco de acción que se mencionaron con anterioridad. Estas disconformidades, relacionadas con el ciclo completo de gestión de riesgos son relevantes de mencionar ya que, es válido suponer, que el proceso de rehabilitación estudiado en esta tesis tendrá las mismas dificultades que las detectadas en este estudio, lo que además permite acotar el estudio a los ámbitos en donde existen brechas detectadas.

En relación con la estructura del sistema, se destaca de forma positiva el marco de construcción sismo-resistente que da soporte a Chile y seguridad a las viviendas y la infraestructura en pos de reducir la pérdida de esta y de vidas humanas. Sin embargo, al referirse al marco normativo e institucional se destaca lo poco articulado de sus normas e instituciones, en donde se actúa más bien a través de acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos, en oposición a la normativa sistémica que es recomendada (ONU, 2010: p. 18). Además, se menciona en reiteradas ocasiones que el Plan Nacional de Protección Civil no cumple con los requisitos básicos que un plan de gestión de riesgos demanda, ya que no existen planes de trabajo con asignación de roles, responsabilidades e indicadores de cumplimiento (ONU, 2010, p.24).

Por otro lado, para el correcto desarrollo del ciclo de gestión de riesgos se requiere de un ordenamiento y mapeo de actores, en donde exista claridad en las acciones que deben realizar cada uno de ellos y los procesos que deben cumplir con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos y vacíos en las diversas intervenciones (ONU, 2010: página 47), lo cual no fue detectado en la estructura de gestión nacional, sumado a la falta de mecanismos y protocolos para el manejo de información relevante para la toma de decisiones (ONU, 2010: página 47).

Otro punto destacado en el diagnóstico tiene relación con el bajo nivel de conocimiento que poseen los funcionarios intervinientes en el ciclo de gestión de riesgos, destacando la falta de estrategias de fortalecimiento y construcción de capacidades en estos, además de la dificultad que genera que los cargos relacionados al ciclo sean de alta rotación de funcionarios (ONU, 2010: página 47).

Según el diagnóstico, los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil mencionan que a pesar de que a pesar de que la ONEMI es una institución adscrita al Ministerio de Interior, institución de alta valoración y poder político, su falta de jerarquía y limitado personal regional impide que este tema sea asumido como prioridad (ONU, 2010: página 24). Además de las mencionadas de la ONEMI, en términos de estrategia, se destaca la función que se desarrolla en términos de preparación y respuesta a los desastres naturales, pero aquello se contrasta con el bajo rendimiento en las demás etapas del ciclo de gestión de riesgos (ONU, 2010: página 27).

En términos de coordinación interinstitucional, se destaca que ésta se basa en proyectos particulares y en mesas de trabajo ad hoc, en lugar de ser en función de políticas nacionales, lo que dificulta el óptimo funcionamiento del sistema y dificulta la sustentabilidad del sistema (ONU, 2010: página 25). La coordinación entre el nivel nacional y el regional, en la práctica esta desordenada y no existe claridad de los roles y funciones de los gobiernos regionales y locales.

Los recursos disponibles para la gestión de riesgos de desastre en Chile se destinan en su totalidad a actividades de respuesta sin que existan recursos adecuados para implementar planes de reducción de riesgo. (ONU, 2010: página 27). En función de los recursos tecnológicos y de información el diagnóstico municiiona que existe mucha información en todas las instituciones relacionadas, pero la reducida voluntad de compartirla genera problemas de coordinación y dificultades para tomar decisiones. (ONU, 2010: página 32)

Para terminar, el diagnóstico destaca que la imponente centralización del país no beneficia la aplicación de políticas para la reducción de riesgos de desastres desde el nivel comunal al nacional, siendo aquello uno de los mayores obstáculos a mediano plazo. La falta de autonomía y recursos financieros no permiten que el desempeño del sistema se optimice, afectando incluso en zonas donde la participación comunitaria y el interés del gobierno local es alto (ONU, 2010: página 32).

Cómo análisis general se puede decir que en el ciclo de gestión de riesgos emergen aspectos determinantes en los ámbitos: i) Desempeño del sistema, ii) Liderazgo y estrategias, iii) Instituciones, iv) Estructura, v) Procesos, vi) Relaciones interinstitucionales y de coordinación vii) Recursos, los cuales pasan a ser centrales en el análisis del presente estudio, siendo fundamentales para lograr entender la brecha que existe en el proceso de rehabilitación del ciclo de gestión de riesgos.

II. Metodología

Esta tesis busca desarrollar y analizar las mejoras que podría tener el proceso de rehabilitación, por lo que la presente tesis permitirá avanzar en ese objetivo y abordar la siguiente **pregunta de investigación**: ¿Cuáles son los factores críticos que obstaculizan o facilitan el desarrollo del proceso de Rehabilitación?

Por consiguiente, el **objetivo general** de este estudio es:

Analizar los obstaculizadores y facilitadores del proceso de rehabilitación de desastres naturales en Chile.

Específicamente:

1. Deconstruir el proceso de rehabilitación para el caso del terremoto y maremoto de Coquimbo año 2015.

2. Elaborar un diagnóstico del proceso de rehabilitación de desastres naturales en Chile caracterizando su estructura y dinámica.
3. Analizar las limitantes y fortalezas del proceso de rehabilitación del ciclo de gestión de riesgo, en función de proponer recomendaciones de política pública para mejorarlo.

La investigación se realizó de manera aplicada y desarrollada a partir de un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, que se desenvolverá, por un lado, mediante el análisis de documentos institucionales (Leyes, decretos, resoluciones, etc.) y, por el otro lado, a través de entrevistas semi-estructuradas a los actores relevantes del proceso de rehabilitación, los cuales se enmarcan en el estudio de caso del evento natural ocurrido en Chile: Terremoto y maremoto de Coquimbo 2015.

En relación con la selección del caso, es importante señalar en primer lugar, que este es un tema de estudio nuevo, ya que no ha habido estudios anteriores realizados específicamente el proceso de rehabilitación. Considerando aquello, en esta etapa de investigación, la selección de un caso único es suficiente para entender el funcionamiento general del proceso de rehabilitación, ya que los actores relevantes del proceso en su mayoría corresponden al nivel central, por lo que la información extra que se podría obtener por el análisis de más de un caso es marginal para contestar las preguntas de investigación. Por otro lado, el caso de Coquimbo se destaca por ser el primer evento natural ocurrido luego de la última modificación del Plan Nacional de Protección Civil en donde se instaura el uso de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) para la caracterización de damnificados. Además, la magnitud del evento, el cual afectó aproximadamente a 51.500 personas y presentó daños de infraestructura, vivienda, entre otros, permite entender a cabalidad las actividades que se deben desarrollar, las limitantes que se enfrentan y la relevancia de las decisiones que se deben tomar para llevar a cabo el proceso.

El diseño metodológico se basó en Rodríguez et al. (1999: cap. 3), considerando 4 etapas de desarrollo de la investigación: La etapa preparatoria, la etapa de trabajo de campo, la etapa analítica y la etapa informativa.

1. Etapa Preparatoria

En esta etapa se plantea el problema, los objetivos y define el marco teórico, se precisan las grandes preguntas de investigación y se realiza la búsqueda de información relevante.

A fin de lograr contestar la pregunta de investigación a través de los objetivos específicos de esta investigación, se definieron ámbitos de estudio en relación con los componentes mencionados por Rainey (2010) y diversos elementos de la investigación que emergieron

durante la formulación del marco teórico, cada uno de ellos son un componente fundamental para el cumplimiento de los objetivos, los que se presentan a continuación:

- Estructuras: Son las asignaciones observables y las divisiones de responsabilidad dentro de la organización, relativamente estables, logradas a través de medios tales como jerarquías de autoridad, reglas y reglamentos, normativas y especialización de individuos, grupos y subunidades
- Procesos: Son actividades más dinámicas que no responden únicamente a una estructura formal, sino que representan la forma en que se efectúa la imperativa y necesaria coordinación.
- Instituciones: Corresponde a aquellos actores clave involucrados directamente en el proceso que responden a los incentivos que se les presentan, realizando las contribuciones y produciendo los productos y servicios que en última instancia resultan en un desempeño efectivo.
- Recursos: Aquellos que la organización requiere para el desarrollo de su labor entre los que se encuentran financieros, infraestructura y sistemas TIC's
- Liderazgos y estrategias: La organización requiere del desarrollo de liderazgos, a través de los cuales se guía el desarrollo de estrategias para alcanzar metas y el establecimiento de estructuras y procesos para apoyar esas estrategias.
- Relaciones interinstitucionales y Coordinación: Analizar los mecanismos de coordinación interna e inter-institucional para el desarrollo de políticas y programas en conjunto.
- Desempeño del sistema: Busca transformar los recursos disponibles de manera que permitan el cumplimiento de tareas y la aplicación de tecnologías para lograr un rendimiento eficaz de sus objetivos para la entrega del producto o servicio.

2. Etapa de Trabajo de Campo

Esta etapa está conformada por dos fases, una de acceso al campo y recogida de datos y la otra, de detección de documentos institucionales clave para el proceso. La primera se relaciona con la selección, búsqueda y generación de contactos con informantes claves que facilitan el acceso a algunas instituciones y actores, y que determinan la forma de iniciar el trabajo de campo. La segunda fase busca, a través de la técnica seleccionada, recoger la información requerida para dar respuesta empírica a las dimensiones teóricas creadas en la etapa preparatoria.

Los entrevistados seleccionados buscan abarcar la totalidad de actividades del proceso de rehabilitación que se definieron con anterioridad y que estuvieron directamente involucrados en el caso seleccionado. Los entrevistados fueron seleccionados en función de lo analizado en

la etapa de revisión documental de la cual se desprendieron las instituciones relevantes para el proceso de rehabilitación, determinadas principalmente en el Plan Nacional de Protección Civil y confirmada luego por los mismos involucrados a través de las entrevistas. A continuación, se presenta un listado de la cantidad de entrevistados por institución y área (El listado de preguntas que se realizaron se encuentra detallado en el anexo 1):

Tabla 1: Muestra implementada de entrevistas semi-estructuradas

Institución que representa	N° de entrevistados
Ministerio de Desarrollo Social	1
Ministerio de Vivienda	1
Gestión de Información Territorial, Ministerio del Interior	2
Unidad de Gestión de Riesgos y Emergencias, Ministerio del Interior	2
Gobierno Regional	1
Intendencia	1
ONEMI	2
N° total de entrevistados	10

Fuente: Elaboración Propia

Además, se realizó un análisis de documentos institucionales relacionados con el proceso de rehabilitación, detectado durante la investigación realizada previo al trabajo de campo y, también, de los documentos destacados por los actores relevantes durante las entrevistas. El análisis se trabajó en función de los ámbitos de análisis definidos. El listado de documentos se detalla a continuación:

Tabla 2: Muestra implementada de entrevistas semi-estructuradas

Disposición legal	Año
Ley 16.282: Disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes	1965
Decreto N° 156: Plan Nacional de Protección Civil	2002
Resolución Exenta N° 1539: Aprueba instructivo y diagrama de procesos de solicitudes de recursos de emergencia	19.08.2013

Fuente: Elaboración Propia

3. Etapa Analítica

La etapa inicia con la transcripción, codificación y análisis de datos de las entrevistas realizadas. Si bien el análisis se realiza durante todo el proceso de investigación se presenta acotado a esta etapa para facilitar su entendimiento. Esta etapa está formada por la reducción de datos, correspondiente a la transcripción de entrevistas y su posterior categorización y codificación mediante el uso del programa Atlas Ti, que apoya y facilita el análisis cualitativo, disposición, transformación y análisis de los datos. Cabe destacar que la codificación fue validada mediante la comparación con la codificación realizada por otra investigadora.

Esta etapa estará representada 3 momentos esenciales para los resultados de esta investigación:

1. Construcción del Caso de Estudio: Terremoto y Maremoto de Coquimbo 2015.
2. Análisis de documentos institucionales relevantes para el proceso de rehabilitación.
3. Análisis de la información recogida en las entrevistas a través de la categorización seleccionada, para finalmente obtener resultados y verificar conclusiones.

4. Etapa Informativa

Es aquella en donde se presentan los resultados de la investigación. En esta etapa se elabora el informe final de la investigación, buscando la validación expositiva a través de la presentación y difusión de los datos, análisis y conclusiones.

III. Análisis de la información obtenida del Proceso de Rehabilitación para el caso del Terremoto y maremoto de Coquimbo 2015

Este capítulo busca caracterizar el caso del terremoto y maremoto de la región de Coquimbo ocurrido el año 2015, a través de la información formal detectada y la información obtenida de las entrevistas de los actores clave del proceso.

Caso de Coquimbo

El caso del terremoto y maremoto de Coquimbo fue seleccionado, por sobre otros eventos naturales, debido principalmente a dos motivos que lo hacen destacar:

Primero, el año 2015, pocos días antes de la ocurrencia del evento mencionado, se realizó la última modificación que tiene hoy en día el Plan Nacional de Protección Civil. Lo anterior, modificó el catastro de damnificados, pasando a llamarse ficha básica de emergencia (FIBE) y dejando sin efecto la ficha de catastro que se realizaba anteriormente. La nueva ficha permite contar y caracterizar a los beneficiarios a fin de tener información que permita a los demás

servicios del Estado poder responder de forma más eficiente a las áreas que les competen de la recuperación del daño físico y psicológico de los damnificados.

Segundo, es que al ser este un proceso que ocurre al segundo año del gobierno de la presidenta Bachelet, los involucrados en el proceso ya conocían en gran medida la forma de funcionamiento y, particularmente los del nivel central de las instituciones, ya habían vivido algunas emergencias, por lo que el proceso de rehabilitación no se ve perjudicado por ese sesgo.

1. Caracterización de la Provincia según los entrevistados

Según lo expresado por los entrevistados, la región de Coquimbo presenta una alta dispersión de las viviendas en muchas de sus comunas y, además, el territorio regional es principalmente rural, por lo que las casas son altamente susceptibles de quedar aisladas y además son estructuralmente débiles debido a que su material de construcción es mayoritariamente adobe. Por otra parte, la población que vive en esas zonas por lo general son personas de la tercera edad.

Por otro lado, al ser las familias de la región de Coquimbo principalmente rurales, se desempeñan en trabajos agrícolas, ganaderos, entre otros, en general en pequeñas unidades productivas familiares, por lo que son familias que saben cómo sobrellevar las dificultades de mejor manera.

2. El Desastre Natural

El terremoto y maremoto ocurrido en la Región de Coquimbo, el miércoles 16 de septiembre de 2015, alcanzó una magnitud de 8,4 en escala Richter. El epicentro se ubicó a 42 km. al oeste de Canela Baja y a 46 km. de Illapel, y produjo un tsunami que afectó fuertemente las localidades y ciudades costeras.

Según los datos entregados por la Intendencia de Coquimbo en el balance de emergencia, los principales daños provocados por el evento natural son los siguientes:

- 51.455 damnificados y 12 personas fallecidas.
- 15.737 casas afectadas de las cuales 6.215 presentan un daño mayor y 1.512 no son reparables.
- Además de daños en diversas áreas de infraestructura pública como son: Hospital de Coquimbo, Centro de rehabilitación de la Teletón, liceos y jardines, caminos, sistemas de agua potable, entre otros.

A continuación, se presentan datos de la afectación por el desastre y de la entrega de beneficios, obtenidos de la página de gestión de emergencias del Ministerio del Interior³:

Daño a los enseres de las viviendas:

Tabla 3: Daño enseres Terremoto – Maremoto Coquimbo

Tipo de daño	Casos	%
Muy afectados	4.871	27.40%
Medianamente afectados	4.116	23.16%
Poco afectados	4.605	25.91%
No afectados	4.183	23.53%
TOTAL	17.775	100%

Daño a las viviendas:

Tabla 4: Daño viviendas Terremoto – Maremoto Coquimbo

Afectación	Casos	%
Destruida	1.512	8.51%
Muy afectada	6.215	34.96%
Medianamente afectada	5.098	28.68%
Poco afectada	2.912	16.38%
No afectada	2.038	11.47%
TOTAL	17.775	100%

A continuación, se presenta la documentación formal recopilada en relación con el caso mencionado:

³Información Obtenida del Sistema de Control y Seguimiento de emergencias del Ministerio de Interior (<https://gestionemergencias.interior.gob.cl/>)

Tabla 5: Resumen Documentación formal Terremoto – Maremoto Coquimbo 2015

Documento	Fecha	De	A	Motivo
Decreto N° 1238	17.09.2015	Presidenta		Declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en la Región de Coquimbo
Decreto N° 1227	16.09.2015	Presidenta		Declara como zona afectada por catástrofe a la provincia de Choapa y comuna de Coquimbo
Decreto N° 1240	21.09.2015	Presidenta		Declara como zona afectada por catástrofe a la provincia de Limarí
Circular N° 56	22.09.2015	Subse. del Interior	Intendencia, Gobernaciones y municipalidades de zona afectada	Imparte Instrucciones respecto a las medidas para enfrentar la emergencia y el financiamiento de estas.
ORD. N° 19437	21.09.2015	Subse. del Interior		Procedimiento para el pago de bono “Apoyo Acogida Familiar”
ORD. N° 19437	21.09.2015	Subse. del Interior	Intendente Reg. Coquimbo	Instruye sobre el pago del Bono de enseres
Res. Ex. N° 166	30.01.2017	Min. del Interior		Transferencia de recursos a otras entidades públicas – Intendencia de Coquimbo, para atender situaciones de emergencia.

Fuente: Elaboración Propia

3. El Proceso

Luego de ocurrida la respuesta inmediata a la emergencia, comienza el proceso de rehabilitación el cual, como se ha mencionado anteriormente, tiene por objeto el restablecimiento de los servicios básico y llevar a las familias lo antes posible a la estabilidad a fin de iniciar la recuperación de su integridad física y psicológica.

Al momento de iniciar el proceso, se realizan 2 actividades en paralelo para determinar la afectación de la zona. Por una parte, se aplica ALFA, que es una ficha de reconocimiento de daño post evento destructivo pero que no tiene relación directa con damnificados o afectación de vivienda como daños de caminos y conectividad o a la luminaria, entre otros. Con la información obtenida los municipios o gobernaciones afectadas realizan un presupuesto para reparación que es entregado a la ONEMI, la cual analiza si corresponde y envía la solicitud de presupuesto de emergencia al Ministerio del Interior, en donde se vuelve a evaluar la

correspondencia de este gasto, y una vez que se aprueba la subsecretaría del Interior realiza una resolución que transfiere los recursos a quien los solicitó.

Por otra parte, y como complemento de la ficha ALFA, se encuentra la FIBE que se aplica para contabilizar, dimensionar y caracterizar los damnificados del evento. Es así como para el desarrollo de esta labor se despliegan los equipos municipales del Ministerio de Desarrollo Social y el encargado de gestión de información de la División de Gobierno Interior, quién apoya la coordinación de este levantamiento de datos, ya que es el insumo que requiere para alimentar la plataforma de gestión de beneficios a través de la toma de la Ficha Básica de Emergencia.

Sumado a lo anterior, para el terremoto y maremoto de Coquimbo se activó el “Comité de datos geoespaciales para emergencias”, el cual se comenzó a realizar el año 2015, y busca consolidar la información geoespacial de la emergencia y mapear el daño y a los damnificados a fin de tener una plataforma unificada de información coordinada con todos los servicios correspondientes.

Una vez realizada la FIBE, el ministerio de vivienda despliega su equipo territorial para que revise los casos de vivienda destruida o muy dañada detectados con la ficha básica de emergencia, a fin de comprobar técnicamente la necesidad de recuperar la vivienda o la obligación de demoler y buscar una solución momentánea y luego definitiva para la familia afectada, y lo hace por medio del catastro MINVU que es un documento no institucional que utiliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para obtener la información que requiere.

Luego, con la mayor cantidad de información posible respecto a la emergencia digitalizada en el sistema de información de emergencia, se generan distintos criterios de elegibilidad para la obtención de la parrilla de beneficios que se pueden entregar en casos de emergencia durante el proceso de rehabilitación, los cuales buscan disminuir el impacto de las pérdidas de los grupos familiares damnificados durante la emergencia.

Para el terremoto y maremoto de Coquimbo, debido a los múltiples factores de afectación, ya descritos en los apartados anteriores, se pudo realizar por primera vez una diferenciación de soluciones, lo que permitió entregar una serie de beneficios a los damnificados que fuera razonable y que les permitiera disminuir el impacto del evento natural tuvo para su grupo familiar particular.

Luego de determinar los beneficios que se van a entregar, el subsecretario del interior emite una resolución en la que determina el monto que será transferido a la intendencia para la entrega de los distintos beneficios en detalle. Además, adjunta un instructivo indicando la

forma en la que recomienda que se entregue el beneficio. A pesar de aquello, la responsabilidad de la entrega del beneficio es del Intendente, por lo que es él quien finalmente decide la forma que considera óptima para entregar el beneficio.

Para el evento natural, mediante el decreto número 56 del 22 de septiembre de 2015, se definieron los beneficios que se entregaría a los damnificados a fin de procurar la expedita atención de sus necesidades y obtener una pronta normalización de las actividades económicas. Los beneficios se detallan a continuación:

- a) Transferencia de fondos de emergencia a las municipalidades afectadas (Coquimbo y Limarí) para la realización de la demolición de propiedades con daño total, mitigaciones sanitarias, desratización, retiro, acopio y traslado de escombros de espacios públicos dañados, habilitación de instalaciones domiciliarias de agua potable y eléctrica, y, por último, retiro, limpieza y despeje de barro, escombros, sedimentos u otros existentes en los hogares a causa de la catástrofe.
- b) Subsidio Acogida Familiar: bono de \$200.000 entregado de forma mensual, para solventar los gastos asociados al incremento de integrantes del hogar de acogida, por tres meses, evaluando renovación.
- c) Subsidio de Enseres: tiene por objetivo ayudar a las familias que han sufrido pérdida de su mobiliario, artefactos y/o vestuario básico de \$1.000.000, por una vez y en una cuota.
- d) Vivienda de Emergencia: A través del Ministerio de Interior, se entregaron viviendas de emergencia en las tres provincias de la región
- e) Bono extraordinario

Como se mencionaba, la entrega de beneficios es responsabilidad de la intendencia de Coquimbo, para el caso de este evento, el intendente determinó que ellos se harían cargo de la entrega de los bonos de transferencia (como bono de enseres o de arriendo), mientras que todo lo relacionado a la entrega de viviendas de emergencia debía realizarlo el Gobierno Regional ya que ellos cuentan con una planta mayor de personal en relación con la Intendencia.

De esta manera, la intendencia se hizo cargo del pago del bono de enseres, el cual se definió que se realizaría a través de depósitos de dinero a los beneficiarios a través de la Cuenta RUT, y el listado de beneficiarios que podían recibir los bonos fue entregado por la Subsecretaría del Interior. La entrega de este beneficio presentó dificultades debido a que, como se definió anteriormente, la zona afectada era principalmente rural y la población estaba compuesta en un gran número por adultos mayores que no tenían cuenta RUT, por lo que, al intentar realizar las transferencias, en su mayoría fueron rechazadas, además de detectar falta de información en la población afectada, lo que generó que, hasta agosto del año 2017, aún haya bonos de enseres que no han sido pagados.

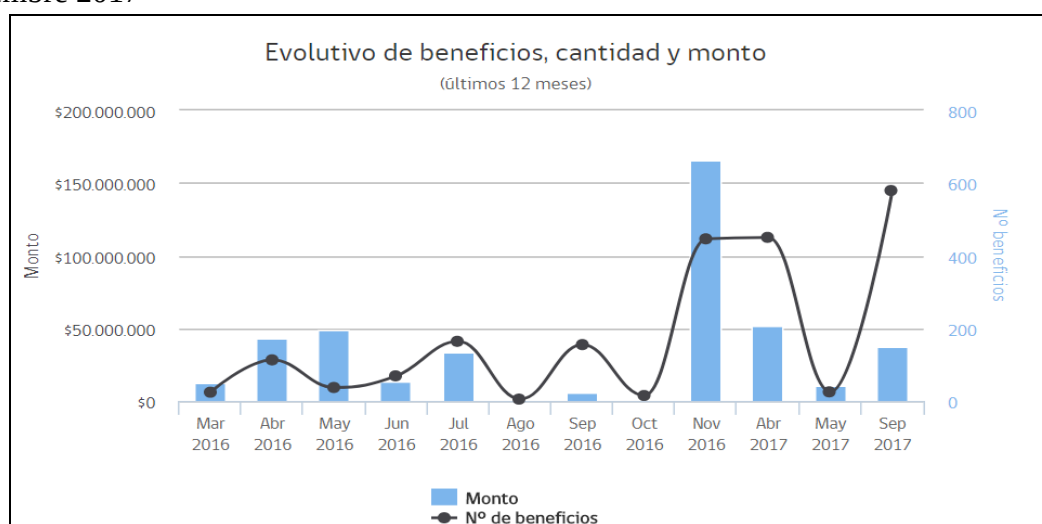
Además, durante el pago del beneficio, se detectó que las fichas FIBE que se habían tomado tenían errores, producto de la inexperiencia de la gente que recogió la información, que provocaron errores en las transferencias del bono, entregando a un mismo damnificado dos y hasta tres veces un mismo beneficio, lo que derivó en graves faltas administrativas dentro de la Intendencia Regional.

Por otro lado, se entregaron viviendas de emergencia las que en una primera instancia fueron administradas por la Intendencia y la ONEMI regional, los que generaron un listado de beneficiarios y entregaron en total de 1000 viviendas de emergencia a los municipios para que estos las derivaran a los afectados, sin embargo, al momento de seleccionar a los damnificados, no se consideró la condición de no instalar viviendas en el borde costero, por lo que muchas de las casas que los municipios recibieron no pudieron ser entregadas a los beneficiarios oficiales y ante esto el municipio decidió entregarlas a los demás damnificados a pesar de que no estaban identificados o que no cumplían todas las condiciones.

Frente a este desarreglo es que, cómo se mencionó anteriormente, el Intendente entregó las facultades al Gobierno Regional para que se hiciera cargo de detectar donde estaban las viviendas ya entregadas y administrar que la ayuda llegara a las familias que más la necesitaran. Para lograrlo el gobierno regional tuvo que desplegarse territorialmente.

El proceso de rehabilitación del terremoto y maremoto ocurrido el año 2015 en la Región de Coquimbo aún continúa, pues quedan beneficios por entregar y viviendas por reconstruir, sin embargo, ya tiene un avance considerable de personas egresadas, que son aquellas que ya no requieren de ayuda del Estado por motivo del evento natural.

Imagen 4: Entrega de beneficios Terremoto – Tsunami Coquimbo entre marzo 2016 y septiembre 2017

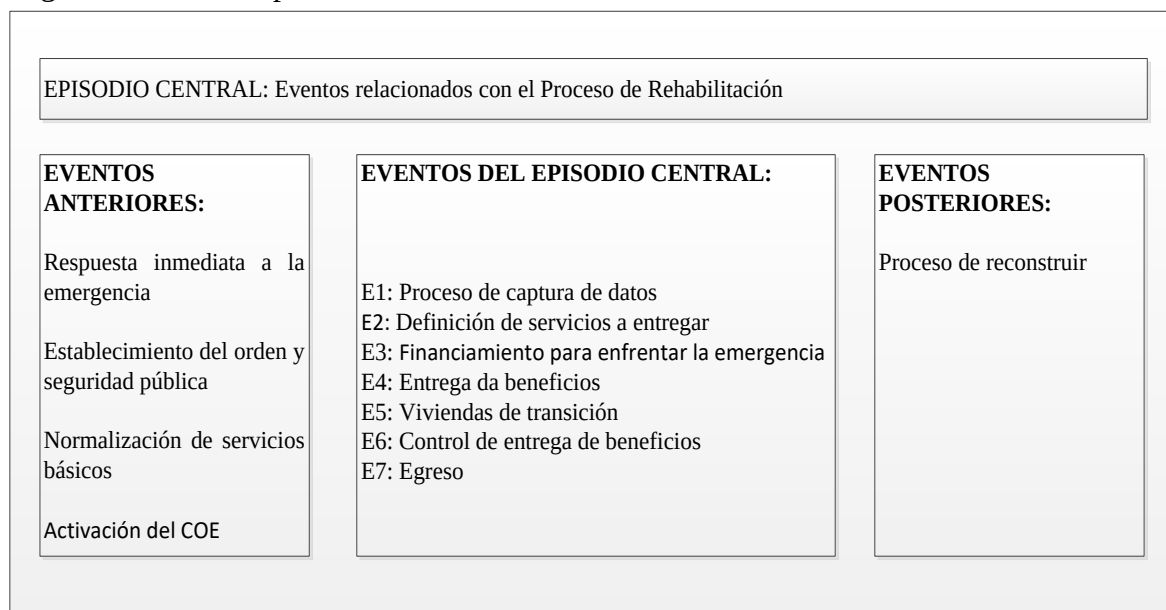


Fuente:⁴ sistema de control y seguimiento de emergencias, Ministerio del Interior

⁴ Información Obtenida del Sistema de Control y Seguimiento de emergencias del Ministerio de Interior (<https://gestionemergencias.interior.gob.cl/>)

En relación con la información formal obtenida y revisada y lo mencionado por los entrevistados, se puede definir los siguientes eventos que determinan el proceso de rehabilitación, que es el episodio central. Por otra parte, también se determinaron eventos que ocurren antes y después del proceso y que tienen directa relación con este:

Imagen 5: Diseño del proceso de Rehabilitación



Fuente: Elaboración propia

Además, el episodio central se puede detallar con las siguientes actividades:

E1 – Proceso de captura de datos

1. Catastro de afectados (FIBE – antigua EFU/DS)
2. Catastro de viviendas afectadas (MINVU)
3. Información Georreferenciada
4. Establecer mecanismos de control de la asignación de beneficios

E2 –Definición de beneficios a entregar a los beneficiarios

E3 – Financiamiento para enfrentar la emergencia

E4 – Entrega del beneficio

1. Entrega de bonos para enseres.
2. Entrega de bono acogida familiar
3. Entrega bono extraordinario

E5 – Viviendas de Emergencia

1. Instalación de viviendas de emergencia dignas en barrios transitorios para quienes tienen pérdida total

E7 - Control de Entrega y recepción del beneficio.

E8 - Egreso

De la información formal revisada se observa que esta no es suficiente para conocer y entender la forma en que se desarrolla el proceso de rehabilitación, como se generan las interacciones que ocurren entre las distintas instituciones, quienes toman las decisiones y que información disponible tienen para hacerlo, por lo que no permite entender cuáles son las limitaciones que podría presentar el proceso y que no permiten desarrollarlo de forma óptima y eficiente, por lo que percibe la relevancia de conocer y entender a través de las fuentes primarias de información cómo ocurre el Proceso de Rehabilitación.

Análisis de documentos Institucionales.

El presente capítulo buscar caracterizar y analizar la documentación formal relacionada con el Proceso de Rehabilitación. Estos documentos fueron seleccionados mediante la investigación y las entrevistas realizadas a actores relevantes del proceso de rehabilitación en el contexto chileno. A continuación, se presenta una tabla resumen con los principales hitos destacados en los documentos (el detalle del análisis se puede encontrar en el anexo 2 del documento).

Tabla 6: Resumen Documentación Institucional analizada

Documento Institucional	Análisis
Decreto N° 156 publicado el 12 de marzo del 2002, se promulga el Plan Nacional de Protección Civil	Estructura: el Plan Nacional de Protección Civil releva el rol del ministerio del interior y de la ONEMI, sin embargo, deja a la determinación de estos los demás actores de los procesos, del ciclo de gestión de riesgos, y sus roles respectivos. Instituciones: las instituciones descritas son aquellas que actúan principalmente en el momento de la emergencia o la respuesta inmediata, dejando de lado aquellas que influyen en los procesos de la etapa de recuperación. Liderazgo y estrategia: Aquello describe de forma somera un liderazgo al enfrentar la emergencia, sin embargo, esto no es explícito, ni determina una relación real entre los diferentes tipos de mandos descritos. Recursos: se destaca, en relación al caso del terremoto y

	maremoto de Coquimbo 2015, el uso por primera vez de la FIBE así como el informe normalizado DELTA ya que el tamaño del evento destructivo sobrepasó la capacidad comunal. Relaciones interinstitucionales y de coordinación: Se puede denotar una clara determinación en el rol coordinador de la ONEMI y en la responsabilidad que es de las autoridades de cada nivel administrativo del estado, mientras que en las demás instituciones involucradas no se expresan claramente las responsabilidades y mecanismos de coordinación en el ciclo de gestión de riesgos.
Ley N° 16.282 del 28 de julio de 1965, fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes	Estructura: se puede determinar que es fuertemente jerárquica y recae en el presidente la responsabilidad de ejecutar la ley descrita en periodos de emergencia. Instituciones: Las instituciones mencionadas son el Ministerio del Interior, los municipios los organismos o instituciones encargados de la construcción y asistencia social Recursos: para toda la respuesta y recuperación de la emergencia, el presidente de la república debe modificar el presupuesto nacional para obtener el financiamiento a las iniciativas que se requieren realizar. Relaciones interinstitucionales y de coordinación: Existen distintos espacios de coordinación intersectorial mencionados en el documento, se destaca el plan realizado por el Ministerio del Interior y de Defensa Nacional. Otro medio de coordinación mencionado en el documento es el Comité Comunal de Emergencia,
La resolución exenta N° 1539 del 19 de agosto de 2013 se aprueba el instructivo y diagrama de proceso de solicitudes de recursos de emergencia.	Estructura: El FEMER está institucionalizado mediante la resolución exenta mencionada anteriormente, y le entrega la responsabilidad de realizar la gestión de recursos al Ministerio del Interior, quien a través de la ONEMI debe dar la aprobación técnica y financiera a las solicitudes realizadas por los diversos niveles territoriales. Instituciones: El actor principal de este proceso para pago de recursos de emergencia es el Ministerio del Interior, quien a través de la ONEMI, son los que reciben los recursos de emergencia. Otros actores relevantes son los actores locales en sus distintos niveles, estos son la intendencia, las gobernaciones y las municipalidades, quienes solicitan los recursos a través de la ONEMI y luego ejecutan el gasto de estos. Recursos: Los recursos que el FEMER permite solicitar deben responder directamente a la emergencia para dar una primera respuesta a la población afectada Relaciones interinstitucionales y de coordinación: Para la

	realización del FEMER es relevante mencionar que cada tipo de emergencia tiene una institución técnica a cargo, la que debe visar la solicitud realizada y que luego será aprobada técnicamente por el nivel central de la ONEMI. Todo lo anterior a fin de que los recursos invertidos sean adecuados al tipo de problema generado por la emergencia
--	---

Fuente: Elaboración Propia

El análisis de los documentos resumidos en la tabla anterior, permiten tener una primera aproximación a algunas de los facilitados y obstaculizadores que se detectaron en el resultado de esta tesis. Además, permite determinar la influencia que tiene el marco normativo en la forma en que se ejecuta el proceso de Rehabilitación y los resultados que este tiene.

Análisis de Entrevistas a actores relevantes

En esta sección analizaremos el proceso de rehabilitación de desastres naturales en Chile caracterizando su estructura y dinámica, a través de los componentes definidos en el punto 2.1 de la tesis, según lo expresado por los entrevistados que se mencionaron en el punto 2.2. A continuación se presenta un resumen de los hitos más relevantes detectados en el proceso de rehabilitación para cada ámbito, el desarrollo completo del análisis se encuentra en el anexo 3.

1. Estructura

Resultados Principales:

- Funciones relevantes del proceso sin regularizar ni formalizar en ningún tipo de documento legal
- Falta de conocimientos en los organismos regionales de la normativa existente y relacionada al proceso.
- Se releva la importancia de la estructura jerárquica definida en el Plan Nacional de Protección Civil, la cual permite tener mayor claridad de quién es responsables en la toma de decisiones principales.

Los puntos descritos arriba tienen directa relación con lo planteado en el problema de investigación, podemos notar la falta de una estructura institucional que permita desarrollar el trabajo que el proceso de rehabilitación requiere para su funcionamiento ideal. Es por esto que se han generado diversas unidades en las distintas organizaciones presentes en el proceso que ayudan a concretar de forma óptima las labores, sin embargo, al no estar presentes en ninguna normativa y al verse enfrentadas a un cambio de gobierno podrían incluso desaparecer provocando un retroceso en los avances que se han generado en los últimos años. Además, la estructura fuertemente centralizada provoca un desconocimiento general de la misma en los niveles regionales y comunales haciéndose especialmente notorio en las diferencias

presentadas por la ONEMI, que es el ente regulador del Plan Nacional de Protección Civil, y las instituciones regionales.

2. Instituciones

Resultados Principales:

- Consenso en la determinación de los actores relevantes del proceso.
- Diferencias en el conocimiento de los actores influyentes del proceso en el nivel regional y el nacional.
- Los entrevistados expresan que las capacidades técnicas están presentes en el nivel central pero no en el regional.

En conclusión, al hablar de las principales instituciones que influyen en el proceso de rehabilitación es claro que existe en los entrevistados una idea general de quienes son los actores que influyen en el proceso de rehabilitación, con mayor o menor profundidad dependiendo de lo que ellos han experimentado. Además, se recalca que la falta de institucionalidad se vuelve notoria y genera dificultades para los distintos actores de tener una visión global de todas las acciones y personas involucradas.

3. Recursos

Resultados Principales:

- Se releva el rol del recurso humano para el desarrollo del proceso.
- Se relevan los recursos tecnológicos para la toma y anejo de bases de datos.
- En cuanto el recurso tecnológico, se manifiesta una diferencia de lo oportuno de utilizar en época de emergencia
- Se destaca que los recursos financieros son suficientes para enfrentar el proceso de rehabilitación post emergencia.

En conclusión, por lo manifestado en las entrevistas podemos denotar la relevancia significativa que tiene el recurso humano preparado y con capacidades técnicas, pero que además debe ser suficiente en número, lo que ha sido destacado como una necesidad de mejorar sobre todo en las regiones y municipios. Por otro lado, las tecnologías de información han mejorado en los últimos años y han permitido llevar un mejor manejo y control de los eventos, sin embargo, estos no han sido correctamente incorporado a la realidad regional, por medio de capacitaciones, entrenamiento y habilitar la tecnología para facilitar la recolección de información.

4. Liderazgos y estrategias

Resultados Principales:

- Se expresan diferencias en las capacidades técnicas de las jefaturas de nivel central con las del nivel regional
- Liderazgos determinados por eventualidades coyunturales en lugar de ser instaurado en la estructura.
- En relación con la estrategia de Reducción de Riesgos de Desastre se destaca que se han tomado medidas concretas en lo relacionado a la instalación de viviendas de emergencia.

Los liderazgos de las jefaturas son determinantes para el desarrollo de las labores de cada institución y son reconocidos por los entrevistados del proceso de rehabilitación, se destacan sus valores y convicciones. Es por lo anterior, que se releva el hecho de que estas aptitudes sean incluidas en un perfil de cargo y se consideren para las futuras autoridades y jefaturas.

También, los liderazgos cumplen un rol fundamental para conseguir el cumplimiento de las estrategias, si bien la Reducción de Riesgos de Desastres ya es un tema que los actores entrevistados conocían o habían oído, aún no está incorporado como parte de las responsabilidades transversales de todas las instituciones relacionadas a la gestión de riesgos, lo que provoca que se pierden valiosas oportunidades de avanzar hacia un país más resiliente y protegido frente a los desastres.

5. Relaciones Interinstitucionales y de coordinación

Resultados Principales:

- Se reconoce que el Plan Nacional de Protección Civil ayuda a la coordinación, sin embargo, no es suficiente.
- Gran parte de la coordinación se realiza a través de mesas de trabajo no institucionalizadas
- Se denotan grandes problemas de coordinación en organismos regionales, quienes se sienten poco partícipes de las decisiones.
- Se destaca que la falta de definiciones en las actividades que se realizarán en el proceso de rehabilitación lo que genera dificultades de coordinación.
- El rol coordinador de la ONEMI no es relevado por los demás miembros del sistema.

Como conclusión, se debe considerar que la coordinación es fundamental para el desarrollo del proceso, el cual depende de muchos actores de diversas áreas y con distintas capacidades instaladas. Además, se destaca que, para el cumplimiento del rol de las instituciones regionales, la coordinación con el nivel central es fundamental.

6. Desempeño del Sistema

Resultados Principales:

Limitantes

- Las autoridades entrantes no conocen los procesos ni las formas de tomar las decisiones.
- Falta de criterios técnicos y objetivos para determinar los beneficios que se entregarán en el proceso.
- Los niveles locales provocan ineficiencias por su falta de estructura y de funcionarios capacitados.
- Falta de coordinación en las plataformas de información.

Fortalezas

- Las experiencias de las autoridades han permitido que se generen avances en la ejecución del proceso de rehabilitación
- Las instituciones tienen trabajo representación territorial, lo que permite estar presentes en corto tiempo en terreno ante la emergencia.

El reconocimiento de las limitantes y fortalezas es fundamental, tanto para lograr destrabar los problemas detectados como para incentivar y ampliar los “facilitadores” encontrados y así lograr trabajar cada día de mejor manera y entregar un mejor servicio a la población damnificada y vulnerable.

IV. Análisis global de resultados: Proceso de Rehabilitación para el caso del Terremoto y maremoto de Coquimbo 2015

Un análisis global de la información presentada en los puntos anteriores y recabados a partir del proceso de entrevistas y de la revisión documental mencionada, permite corroborar que se observan deficiencias relevantes en el proceso de rehabilitación que no permiten que la entrega de ayuda a los damnificados sea oportuna ni óptima.

La institucionalidad que soporta el proceso de rehabilitación no es suficiente, ya que no incluye a todos los actores que son necesarios para cumplir con las actividades que este proceso particular requiere, además, genera grandes dificultades en términos de estructura y jerarquía ya que si bien está determinada la del Ministerio del Interior en el proceso, muchos roles secundarios quedan invisibilizados como es el caso del rol coordinador de la ONEMI o el que cumplió el Gobierno Regional en la entrega de viviendas de emergencia para el caso de Coquimbo, rol que, por lo demás, no existe en ningún tipo de documentación formal. También se pueden denotar las dificultades que genera que no existan lineamientos específicos para este periodo en relación a los tipos de soluciones que debería abarcar para cada desastre al que se debe enfrentar. Todo lo anterior, se ve reforzado con lo destacado en el análisis del Plan Nacional de Protección Civil, en donde se detectó que está definido el rol del Ministerio del Interior, sin embargo, deja a su determinación los demás actores de los

procesos del ciclo de gestión de riesgos, y sus roles respectivos, además, se describen de forma somera los liderazgos que existen para enfrentar la emergencia y recuperación.

Continuando con lo que se mencionó anteriormente, las instituciones presentes en el proceso de rehabilitación no están debidamente definidas ni tampoco las actividades que deben realizar para cumplir con sus respectivos roles en el proceso, pero a pesar de aquello, por la experiencia que ya han adquirido en los últimos años, estas se han auto-estructurado en torno a una forma de operar frente a los desastres, la cual no tiene necesariamente una obligatoriedad de operar sino que depende de las voluntades de cada servicio. Un ejemplo claro de esto es que, cómo se puede apreciar en el proceso descrito en el Caso del terremoto y maremoto de Coquimbo en el punto III de la tesis, donde los entrevistados reconocen acciones realizadas y le confieren autoridad a unidades que no existen en ninguna normativa.

Considerando lo planteado es que las jefaturas de las instituciones relacionadas al proceso toman una importancia mayor, ya que depende de sus capacidades personales, sus conocimientos técnicos propios, liderazgos, compromiso con el deber, incluso la afinidad que sienten con la gestión de riesgos para considerar con mayor o menor relevancia esta temática; esto se relaciona directamente con lo que se ha destacado previamente y es que no existe una definición de cargos que considere estas aptitudes. Lo anterior es fundamental ya que, como se menciona en los acuerdos de acción de Hyogo y luego en Sendai, la gestión de riesgos debe realizarse de manera integral en todas las acciones que se ejecuten en el estado y debe considerar la reducción de riesgos de desastres (RRD) en todas las acciones que ejecuten en el marco del ciclo de gestión de riesgos, por lo que si la RRD no está incorporado dentro de las funciones de las jefaturas, es improbable que esta se considere en las acciones de las instituciones de forma integral.

En relación a la coordinación interinstitucional como se mencionó en el análisis realizado al Plan Nacional de Protección Civil, en las instituciones involucradas no se expresan claramente las responsabilidades y mecanismos de coordinación en el ciclo de gestión de riesgos. Esta situación ha provocado una tendencia a la generación de interacciones a través de mesas de trabajo sin estructura ni responsabilidades, lo cual genera problemas ya que en ocasiones las decisiones que se toman en torno a estas mesas no son respetadas y provocan confusión. Además de que estas mesas de trabajo auto gestionadas no aseguran que las mejoras y avances que se han ido generando de manera incremental perduren en el tiempo, sobre todo enfrentándose a un cambio de gobierno.

Así mismo, los recursos humanos de las instituciones influyentes en el proceso de rehabilitación fueron altamente valorados por los entrevistados ya que por una parte sus conocimientos técnicos generan valor agregado al proceso, permitiendo el surgimiento de

ideas innovadoras y plausibles con los recursos que se dispone y, por otro lado, su compromiso con los desafíos que la emergencia significa, todo con el fin de ser un factor que beneficie a los damnificados del desastre. Además, el recurso humano mencionado, al haber vivido más de una emergencia, generan el conocimiento que permite mejorar la función que desempeñan, sin embargo, este es un conocimiento estanco que no se ha transmitido a la institucionalidad y que por tanto corre con el mismo riesgo que las mesas de trabajo a perderse en un eventual cambio de mando.

El recurso tecnológico fue uno de los temas que más relevados por los entrevistados, la generación de información almacenada en bases de datos que luego pueden ser procesada para entregar resultados que permitan tomar decisiones tiene un alto valor para el desarrollo del proceso ya que permite optimizar las ayudas entregadas y llegar con la mejor alternativa posible al beneficiario de la emergencia. Sin embargo, a pesar de que este es un facilitador para la toma de decisiones, en el caso desarrollado en la tesis en su punto III se puede dimensionar las complicaciones que genera para el trabajo en terreno desarrollar las labores que se requieren para el almacenamiento de la información, sobre todo considerando la falta de conocimiento de cómo se utiliza la plataforma, falta de equipos computacionales y los problemas de conectividad que tienen las zonas rurales afectadas.

Uno de los recursos más relevantes es el financiero, el cual permite enfrentar la emergencia en su fase de recuperación. Cómo se puede revisar en el análisis realizado al Plan Nacional de Protección Civil no existen recursos disponibles para la recuperación si no que, más bien, como se detalla en la ley 16.282, lo que se debe hacer para enfrentar la emergencia es realizar una modificación al presupuesto nacional la cual sólo puede ser dictada por el Presidente de la República. Por otro lado, mediante la resolución exenta N° 1539 del 19 de agosto de 2013, se detalla el proceso de solicitudes de recursos de emergencia, el cual es el que se debe realizar para la solicitud de presupuesto para atender la emergencia y la rehabilitación, no así para soluciones más permanentes las cuales deben ser financiadas por presupuestos de las instituciones responsables. Lo mencionado es muy relevante ya que se aprecia la falta de un presupuesto permanente que permita no sólo atender la emergencia, sino que también entregue herramientas para la preparación y la reducción de riesgos de desastres, como recomiendan los organismos internacionales destacados en los marcos de acción.

Otro punto que es relevante de considerar son las diferencias sustantivas que manifestaron los entrevistados entre el nivel central y el nivel local o regional. En este caso, en el nivel regional se denota fuertemente la disminución de las capacidades técnicas instaladas, la que es provocada, sobre todo, por la falta de capacitación de los funcionarios de los servicios. Lo anterior, es una problemática relevante al momento de enfrentar la emergencia pues al no tener conocimiento de cuáles son los procesos que se deben realizar y cómo deben ocurrir, las

decisiones que se toman en los primeros instantes de la emergencia y al inicio del proceso de rehabilitación, en general, son erróneos y provocan problemas en la ciudadanía damnificada. Además es en esta interacción en donde se denotan las mayores dificultades las cuales fueron mencionadas en reiteradas ocasiones por los entrevistados de ambas áreas, destacando como un problema la alta centralización del país y en particular en el ciclo de gestión de riesgos.

V. Conclusiones y Recomendaciones.

En resumen, el proceso de rehabilitación tiene una serie de factores críticos que pueden dividirse en facilitadores y obstaculizadores del proceso, lo que se detallan a continuación:

Facilitadores

- Las instituciones por la experiencia se han auto-estructurado en torno a una forma de operar frente a los desastres.
- Los recursos humanos de las instituciones son destacados por sus conocimientos técnicos y su compromiso con los desafíos que la emergencia significa.
- El recurso tecnológico entrega información que permitan tomar decisiones y controlar el proceso

Obstaculizadores:

- La institucionalidad que soporta el proceso de rehabilitación no es suficiente, genera grandes dificultades en términos de estructura y jerarquía.
- No existen lineamientos específicos para este periodo en relación a los tipos de soluciones que debería abarcar para cada desastre al que se debe enfrentar.
- Las instituciones presentes en el proceso de rehabilitación no están debidamente definidas.
- Los liderazgos de las jefaturas de los servicios están determinados por eventualidades coyunturales en lugar de ser instaurado en la estructura.
- La falta de mecanismos de coordinación ha provocado una tendencia a la generación de interacciones a través de mesas de trabajo sin estructura ni responsabilidades.
- No existen recursos financieros regulares y disponibles para mitigar los riesgos de emergencia ni para responder cuando esta ocurre.
- Falta de conocimientos técnicos y capacitaciones en relación a la gestión de riesgos para las instituciones regionales que se enfrentan a la emergencia.

Todos estos aspectos, analizados en detalle en el capítulo anterior, entregan una aproximación de carácter exploratoria de los factores que definen la forma en que se realizan las acciones y

determina el desempeño de los mismos dando cuenta que estos corresponden a una serie de variables que influyen disminuyendo su calidad (lo que se constata al encontrar una gran variedad de obstaculizadores en desmedro de una baja disponibilidad de facilitadores de la gestión del proceso).

Aun cuando el número de entrevistas realizadas es reducido, lo que pudiese limitar el alcance de los resultados, se constata que cada uno de los aspectos presentados en el marco teórico pudieron observarse y ser comprobados a partir de las entrevistas y los documentos revisados, lo que valida los resultados y método de la investigación realizada.

Se pueden constatar que efectivamente existen brechas en el desarrollo del proceso de rehabilitación para el caso del terremoto y maremoto de Coquimbo, las cuales deben enfrentarse e intentar disminuir, para así permitir un mejor rendimiento de las instituciones que componen el proceso, y con ello, generar una recuperación más integral y oportuna para la ciudadanía afectada.

Para poder enfrentar estas brechas es preciso entender y conocer su origen. En efecto, al intentar plantear un enfoque que permita explicar los obstaculizadores detectados, se observa que gran parte de las problemáticas asociadas a la existencia de esta brecha se relacionan con la arquitectura en torno a la reducción del riesgo de desastres, la cual debería considerar la construcción de un enfoque integral de la reducción del riesgos con especial énfasis en la definición de las instituciones y los roles que les competen en todos los procesos del ciclo, pero en particular, en el proceso de rehabilitación en el ciclo de gestión de riesgos. A pesar de que esta es una de las recomendaciones más difíciles de llevar a cabo, debido que requiere de una reestructuración profunda del proceso de rehabilitación y de la gestión de riesgos en general, es importante de mencionar pues es una medida que se debe considerar para el largo plazo.

Para el corto plazo en función de avanzar en esta problemática, se recomienda protocolizar el proceso mediante instructivos aprobados vía resolución, que permitan describir lo que ocurre en él y que entreguen las jerarquías que deben existir y los mecanismos de coordinación suficientes para realizarlo. El protocolo mencionado deberá definir los mecanismos de coordinación para la generación de interacciones de los diversos servicios determinando su estructura y responsabilidades.

Además, se deberá instaurar en el Sistema de Alta Dirección Pública la necesidad de que los directivos seleccionados tengan conocimientos de gestión de riesgos de forma transversal, a fin de que la reducción de riesgos de desastres esté incorporada en toda acción del Estado. También, se puede considerar ingresar la temática a los PMG transversales determinados por

la Dirección de Presupuesto, a fin de instaurar los conocimientos de gestión del riesgo de forma transversal en los servicios. Además, se debe realizar un plan de capacitación constante a los funcionarios que deben enfrentar las etapas de emergencia y recuperación, ya que se enfrentan a una alta presión en momentos en que la toma de decisiones debe ser rápida y óptima.

Entre las deficiencias del sistema, quizás una de las principales, y más ejemplificadas en el estudio, es que sobre la base del actual esquema no existe un financiamiento regular que permita potenciar las obras de mitigación o políticas básicas para la reducción de los riesgos. Existen fondos, pero no son específicos ni son suficientes. Esta medida se puede considerar de mediano plazo ya que, dependerá de la realización de programas de fomento de la gestión de riesgos en las instituciones pertinentes y la correspondiente aprobación en el congreso de mayores fondos para preparar y enfrentar la emergencia, se debe considerar que la disposición no ha estado presente en los últimos periodos y no ha sido prioridad, por lo que no se puede considerar una medida que se pueda desarrollar de forma inmediata.

Por otro lado, el alto grado de centralización existente en Chile, y la forma en que se ejecuta el proceso, determina un importante rol para las instituciones de nivel regional, en las que se detecta un desconocimiento técnico y falta de capacitaciones para las instituciones que se enfrentan a la emergencia. Para enfrentar esta situación se requiere de un plan de capacitaciones a nivel nacional, para entregar conocimientos técnicos de gestión de riesgos a las instituciones correspondientes, y la instauración de cargos de encargados de emergencia obligatorios en todos los servicios de desarrollo local, esto permite tener capacidades instaladas en funcionarios cuya labor diaria no tiene relación con la emergencia, pero que enfrentadas a esta cumplen roles relevantes en el proceso. Además, se deben desarrollar planes comunales, provinciales y regionales de manejo de los riesgos en cada etapa del ciclo, para tener una planificación que permita disminuir las amenazas y el impacto o aumentar las capacidades de respuesta. Lo anterior se puede determinar como un plan a corto plazo que puede ser ejecutado sin mayores dificultades.

En conclusión, es recomendable e importante caminar hacia disminuir los obstaculizadores que emergieron de este estudio, pero esto solo será posible lograr con la existencia de una orientación y decisión clara del Estado en este aspecto.

Por último, cabe mencionar que el desafío que se planteó este Estudio de Caso es principalmente de carácter teórico. Sería interesante en el futuro poder seguir analizando la evolución de la gestión en el proceso de rehabilitación y las interacciones que ocurren entre las instituciones estudiadas ya que es un tema que en el mundo es cada vez más latente y que, considerando las características geográficas de nuestro país, seguirá influyendo en Chile.

Luego del análisis se observa que existen oportunidades y posibilidades de generar cambios, modificar la manera de hacer las cosas, más aún cuando emerge de cada uno de los entrevistados la necesidad imperante de seguir mejorando el proceso en pos de entregar cada día un mejor servicio a la ciudadanía damnificada.

Bibliografía

- Decreto N° 156, promulga el Plan Nacional de Protección Civil. Publicado en el diario nacional el 12 de marzo del 2002.
- EIRD. (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.
- KELLY Y MUERS, 2003. Creating Public Value: An analytical Framework for public service reform. Strategic Unit, Cabinet Office. Traducido por Gutiérrez, G. Creando Valor Público, un marco analítico para la reforma del servicio público.
- Ley N° 16.282 de 1965, fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes. Publicada en el diario oficial el 28 de julio de 1965.
- NORTH, D. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica: México.
- ONEMI. (2012). PLAN NACIONAL.
- ONEMI. (2014). Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Santiago de Chile.
- ONU (2010). Diagnóstico de la Situación de la Reducción del Riesgo de Desastres en Chile.
- PNUD. (2015). Plan Recuperación Valparaíso Post Incendio Valparaíso, Chile.
- RAINEY, HALL 2010. Understanding and managing public organizations.
- Resolución exenta N° 1539, se aprueba el instructivo y diagrama de proceso de solicitudes de recursos de emergencia. Publicado en el diario oficial el 19 de agosto de 2013
- RODRÍGUEZ, G., GIL, J. y GARCÍA, E. 1999. Metodología de la investigación cualitativa. Ediciones Aljibe, Granada, España.
- UNESCO. (2012). Análisis de riesgos de desastres en Chile. Chile.

- UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- WAISSBLUTH, M. 2008. Sistemas complejos y gestión pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- WAISSBLUTH, M. e INOSTROZA, J. 2008. Guía metodológica para el análisis de organizaciones. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

ANEXOS

1. Pauta Entrevista

Buenos días (tardes), señor (a). Mi nombre es María Belén Aguilera Castillo y me encuentro desarrollando mi estudio de caso para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. El estudio que desarrollo se llama “Proceso de rehabilitación de riesgos de desastre: El caso del terremoto – maremoto de Coquimbo, 2015”. Le agradecería si pudiera darme una entrevista, todas sus respuestas son confidenciales, esta entrevista durará aproximadamente 1 hora.

Entrevistado:			
Institución			
Cargo			
Antigüedad			
Profesión			
Dirección			
Teléfono			
Correo Electrónico			
Persona de contacto			
Fecha de Entrevista			
Hora de Inicio		Hora de Término	

- Estructura

1. ¿Qué entiende usted o cuál es su definición de proceso de rehabilitación? (Entregar la definición que se expresa en la tesis)

“Consiste en la recuperación a corto plazo de los servicios básicos e inicio de las reparaciones de los daños físicos, sociales y económicos, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.”

2. ¿Qué normativas considera usted que se encuentran relacionadas con el proceso de rehabilitación que se lleva a cabo luego de un desastre natural?
3. ¿Cuál es el rol que su institución o Departamento tiene asignado formalmente (o normativamente) dentro del Proceso de Rehabilitación? Dé ejemplos del tipo de tareas que aborda.

- Procesos

4. ¿Cómo se traduce en la práctica el rol que su institución o Departamento tiene asignado formalmente dentro del Proceso de Rehabilitación? Dé ejemplos del tipo de tareas y actividades que realiza
5. ¿En qué medida el proceso cuenta con una estructura institucional que permite tomar decisiones de forma oportuna y con información relevante?

- Personas

6. ¿Existe claridad de quiénes son los actores claves que están presentes en el desarrollo de su función? ¿Quiénes son y de qué forma influyen en el desarrollo de su labor?
7. Según su opinión, los actores mencionados ¿tienen las competencias técnicas para el desarrollo de su labor?

- Gestión de Recursos

8. ¿Qué recursos tiene disponible para el desarrollo de su labor (financieros, infraestructura y sistemas TICs)?
9. ¿En qué medida, cree usted, que los recursos disponibles son suficientes y que los actores involucrados tienen las habilidades necesarias para realizar las labores de forma oportuna y eficiente?
10. ¿Están claros los recursos, responsabilidades institucionales, protocolos y procedimientos que los actores clave mencionados tienen para abordar su función en esta etapa del ciclo de gestión de riesgos? ¿Cuáles son y que función cumplen?

- Liderazgo y estrategia

11. ¿Considera que la persona que lidera su equipo entrega los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos? ¿es sostenible o está más ligado a liderazgos personales y voluntades coyunturales?
12. Según su experiencia, ¿podría afirmar que se están incorporando los criterios de reducción de riesgo en las políticas y la planificación del proceso de rehabilitación? (si la respuesta es negativa: ¿a que se puede deber la no incorporación de ese criterio?) (si es positiva: ¿Puede comentar cómo, mediante acciones concretas, se ha introducido dicho enfoque?)

“El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos”

13. ¿Qué tan efectivos son los mecanismos y las capacidades técnicas para la recuperación de los desastres con una perspectiva sobre su reducción?

- Relaciones interinstitucionales y coordinación

14. ¿Existe información relevante sobre los riesgos para todos los actores involucrados en el cumplimiento de su rol (a través de redes, sistemas desarrollados para compartir la información, etc.)? ¿dicha información está disponible y accesible?
15. ¿Existe alguna normativa vigente que promueva el fortalecimiento de la coordinación intersectorial para llevar a cabo el proceso de rehabilitación? En caso de no existir, ¿existe alguna normativa con dicho objetivo que esté en proceso de diseño?
16. ¿Existen mecanismos para la coordinación entre usted y los demás actores del proceso?
17. ¿Cuáles son las deficiencias de coordinación a las que se enfrenta? ¿Podrían mejorarse? ¿Cómo?

- Desempeño del sistema

18. Para usted ¿cuál sería el óptimo del desarrollo de su función?
19. ¿Quién considera que es el usuario de su labor dentro del proceso de rehabilitación?
20. ¿Los usuarios reciben el servicio correspondiente de forma óptima?

21. ¿Conocen los beneficiarios sus funciones (las del entrevistado) y responsabilidades dentro de Sistema? En caso de que la respuesta sea no: ¿cuáles considera usted que son las dificultades para conocerlas?
22. ¿Cómo cree usted que evalúan los usuarios (beneficiarios, municipalidades y ciudadanía) el proceso de rehabilitación post desastre natural?
23. ¿Cuáles son las fortalezas de su institución para enfrentar su rol en el proceso de rehabilitación? ¿Y sus limitantes y deficiencias?
24. ¿Cuáles son las fortalezas del sistema de gestión de riesgos del país para afrontar esas debilidades? ¿Y sus limitantes?
25. ¿Cómo se vinculan esas fortalezas y debilidades con el marco normativo en que el sistema de gestión de riesgos se implementa?
26. ¿Cómo lograr disminuir las deficiencias detectadas en el proceso?
27. ¿Debiese cambiar las formas de organizar y gestionar el proceso? ¿Cómo?

2. Análisis de documentos Institucionales.

El presente capítulo buscar caracterizar y analizar la documentación formal relacionada con el proceso de rehabilitación. Estos documentos fueron seleccionados mediante la investigación y las entrevistas realizadas a actores relevantes del proceso de rehabilitación en el contexto chileno. A su vez, dicha caracterización es realizada mediante la categorización definida en el punto XXX de la presente tesis. El objetivo de este análisis es contrastar lo referido por los entrevistados en relación con lo que determina los marcos normativos que estructuran el proceso dentro de las instituciones chilenas.

2.1 Plan Nacional de Protección Civil

A través del Decreto N° 156 publicado el 12 de marzo del 2002, se promulga el Plan Nacional de Protección Civil, el cual deroga el Decreto N° 155, del año 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia. El plan mencionado tiene por objetivo lograr la efectiva participación de toda la nación para mejorar las capacidades de prevención y respuesta frente a eventos destructivos o potencialmente destructivos, de variado origen y manifestaciones.

Estructura

El Plan Nacional de Protección Civil (2002) define en su artículo tercero que la aplicación de este dependerá del Ministerio de Interior, mediante la coordinación que le corresponde ejecutar a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI).

Además, en términos de estructura, se define el Comité de Protección Civil o Comité de Operaciones de Emergencia, el cual tiene por objetivo lograr la máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas a ejecutar en las fases de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, según corresponda. Asimismo, requiere trabajar coordinadamente en equipos multidisciplinarios e interinstitucionales asumiendo un rol y funciones específicas. Estos comités deben operar a nivel nacional y en cada región, provincia y comuna del país, siendo presididos cada uno de ellos por el ministro del Interior, el Intendente Regional, Gobernador Provincial y alcalde según corresponda. Dichas autoridades tendrán la facultad de fijar, por resolución fundada, las normas especiales de funcionamiento de los mismos, convocar a los miembros que los integrarán y el orden de subrogación (Decreto 156, artículo cuarto, punto V.1)

Lo mencionado permite detectar que en términos de estructura el plan nacional de protección civil releva el rol del ministerio del interior y de la ONEMI, sin embargo, deja a la determinación de estos los demás actores de los procesos, del ciclo de gestión de riesgos, y sus roles respectivos.

Liderazgo y estrategia

El sistema de protección civil (2002) define que todas las organizaciones participantes obedecen a sus propios jefes, no existiendo una subordinación formal, pero reconociendo tácitamente un mando superior representado por el Mando Técnico. Por lo tanto, en la funcionalidad del Sistema de Protección Civil en sus fases de Prevención, Respuesta y Recuperación y actividades relacionadas al Ciclo del Manejo del Riesgo, siempre es posible identificar tres tipos de mando: Mando Técnico, asociado a una organización o sector con especialidad en el tipo de evento. Mando de Coordinación, radicado en los Directores de Protección Civil y Emergencia. Mando de Autoridad, radicado en las Autoridades de Gobierno Interior (alcalde, Gobernador, Intendente, ministro del Interior). (Decreto 156, artículo cuarto, punto V.1.3)

Aquello describe de forma somera un liderazgo al enfrentar la emergencia, sin embargo, esto no es explícito, ni determina una relación real entre los diferentes tipos de mandos descritos.

Instituciones

Las instituciones mencionadas y representadas en el Plan Nacional de Protección Civil son, por un lado, aquellas que representan el mando de autoridad, Ministerio del Interior, Intendencia, Gobernación y Municipio. Además, se menciona al Ministerio de Desarrollo

Social el cual tiene el deber de administrar la aplicación de la FIBE y la información que esta entrega (decreto 156, anexo 8°, punto 5.3).

Por otro lado, el plan reconoce a las instituciones que Integrarán el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia las que son 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 Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

Es interesante destacar que las instituciones descritas son aquellas que actúan principalmente en el momento de la emergencia o la respuesta inmediata, dejando de lado aquellas que influyen en los procesos de la etapa de recuperación.

Recursos

En relación con los recursos que se obtengan para trabajar en la protección civil, el plan manifiesta que estos se deben canalizar siempre hacia el nivel comunal, el que administra estos recursos, al igual que los suministrados por la propia Municipalidad. Más aún, ante eventos específicos, organizaciones y servicios no gubernamentales y particulares, basados en la información que entregan las propias autoridades y los medios de comunicación social, aportan recursos en forma directa o indirecta a través de las propias autoridades que administran la emergencia, fundamentalmente para satisfacer necesidades de alimentación, techo y abrigo de las personas (Decreto N° 156, página 24).

Un recurso destacado en el Plan Nacional de Protección Civil son los informes ALFA y DELTA, los cuales son informes normalizados que registran en forma resumida toda información susceptible de ser tabulada y que permite determinar la severidad de un evento destructivo en un momento determinado. El Informe ALFA, que permite registrar la información de todo evento destructivo -emergencia o desastre- en el ámbito comunal; el Informe DELTA, que es complementario al Informe ALFA, y se utiliza cuando el evento sobrepasa la capacidad de respuesta local (decreto 156, anexo 8°, página). Estos documentos constituyen información oficial: Los datos registrados en los Informes de Estado de Situación son verificables mediante Informes Técnicos de Emergencia, documentación de respaldo u otros antecedentes y se canalizan por la red de Gobierno Interior, permitiendo a las autoridades tomar decisiones, como también, con el adecuado soporte técnico, informar objetivamente a la población. Estos informes se respaldan en información que se obtiene de los formatos normalizados: Ficha Básica de Emergencia (FIBE); Informe Único de Evaluación de Daños y Necesidades Infraestructura y Servicios (EDANIS) y la Planilla Única

de Recepción, Entrega y Disponibilidad de Elementos de Socorro (REDES) (decreto 156, anexo 8°, punto 6).

En relación a los recursos mencionados en el Plan Nacional de Protección Civil se destaca, en relación al caso del terremoto y maremoto de Coquimbo 2015, el uso por primera vez de la FIBE así como el informe normalizado DELTA ya que el tamaño del evento destructivo sobrepasó la capacidad comunal.

Relaciones interinstitucionales y de coordinación

En relación con los mecanismos de coordinación interinstitucional que define el Plan Nacional de Protección Civil se menciona que cada organismo, institución y servicio identificado debe establecer previamente sus roles y las funciones específicas que cumplirá al ser activada esta Planificación. Por otra parte, es fundamental que durante una situación de emergencia se establezca un Mando Conjunto, a través del cual cada uno cumpla con su respectivo rol. En la Planificación se debe considerar la coordinación y comunicación entre los organismos, como también las relaciones intersectoriales e interinstitucionales con los niveles superiores. (Decreto 156, artículo cuarto, punto V.3.3).

La responsabilidad de la Gestión en Protección Civil es de las autoridades de cada nivel administrativo del Estado, según corresponda: ministro del Interior, Intendente, Gobernador o alcalde. A nivel nacional, la coordinación es de responsabilidad de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior -ONEMI-; a nivel regional, provincial y comunal es de responsabilidad de los Directores de Protección Civil y Emergencia respectivos.

Se puede denotar una clara determinación en el rol coordinador de la ONEMI y en la responsabilidad que es de las autoridades de cada nivel administrativo del estado, mientras que en las demás instituciones involucradas no se expresan claramente las responsabilidades y mecanismos de coordinación en el ciclo de gestión de riesgos

Rehabilitación

Además, en relación específicamente al proceso de rehabilitación, el Plan Nacional de Protección Civil define el proceso de la siguiente manera: corresponde al período de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción. La Rehabilitación consiste en la recuperación, en el corto plazo, de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico (decreto 156, anexo 4°, punto 1)

2.2 Disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes

La presente ley N° 16.282 del 28 de julio de 1965, fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo del 28 de marzo 1965 y modifica la ley N° 16.250. El documento destaca que en caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el presidente de la República dictará un decreto supremo fundado, señalando las comunas que hayan sido afectadas.

Estructura

En términos de estructura, se puede notar que es fuertemente jerárquica y le entrega el rol determinante al presidente de la república, el cual tiene la potestad, por decreto supremo fundado, de dictar normas de excepción del Estatuto Administrativo, de las leyes orgánicas de los servicios públicos, de instituciones autónomas o semifiscales, para resolver los problemas de las comunas o hacer más expedita la ayuda a los países afectados por un sismo o catástrofe. Las normas de excepción podrían incluir la designación de autoridades y determinación de sus atribuciones o facultades, autorizaciones a los organismos correspondientes para que puedan condonar parcial o totalmente los impuestos de cualquiera clase que graven la propiedad, las personas o sus rentas, actos y contratos, entre otros (ley N° 16.282, artículo 3°).

También, se le entrega al presidente de la República la autorización para modificar el presupuesto nacional con el objeto de enfrentar los daños provocados por la emergencia (ley N° 16.282, artículo 9°).

En términos de estructura se puede determinar que es fuertemente jerárquica y recae en el presidente la responsabilidad de ejecutar la ley descrita en periodos de emergencia.

Instituciones

En relación con las instituciones mencionadas en el documento lo primero que se destaca es la definición entregada para determinar a los damnificados de una emergencia, los cuales serán personas que hayan sufrido daños de consideración directamente por la catástrofe y los familiares de estos que viven a sus expensas. También, son las personas que perdieron su trabajo producto de la emergencia (ley N° 16.282, artículo 2°).

También, se destaca el rol del ministerio del interior como el responsable de las donaciones o erogaciones que se realicen para ayudar a las zonas damnificadas (ley N° 16.282, artículo 5°). Por otro lado, el ministerio del interior además deberá trabajar un plan tendiente a obtener que las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros trabajen en la respuesta a la emergencia.

Otra institución fuertemente relevada en la ley son los municipios quienes en el momento de la respuesta cumplen un rol de gran relevancia en lo inmediata. La ley les entrega facultades para modificar su presupuesto en relación con los gastos que la emergencia requiera (ley N° 16.282, artículo 8°). Además, les entrega facultades para modificar los planes reguladores.

Además, los organismos o instituciones encargados de la construcción y asistencia social podrán otorgar préstamos en dinero o en especies a los damnificados, con cargo a sus fondos propios o a los que les asignen las leyes que se dicten para este efecto, para la construcción, reconstrucción o reparación de sus inmuebles urbanos o rurales (ley N° 16.282, artículo 10°).

Recursos

En relación con los recursos que se pueden obtener por la emergencia la ley descrita permite al presidente de la república disponer de los recursos necesarios del presupuesto de la nación para enfrentar la emergencia y la reconstrucción (ley N° 16.282, artículo 9°).

Así mismo, se autoriza al presidente de la República para contratar directamente con Gobiernos, organizaciones estatales, o con instituciones bancarias o financieras extranjeras o nacionales, préstamos a corto y largo plazo (ley N° 16.282, artículo 47°).

Este punto es central, ya que, para toda la respuesta y recuperación de la emergencia, el presidente de la república debe modificar el presupuesto nacional para obtener el financiamiento a las iniciativas que se requieren realizar.

Relaciones interinstitucionales y de coordinación

Existen distintos espacios de coordinación intersectorial mencionados en el documento, se destaca el plan realizado por el Ministerio del Interior y de Defensa Nacional que tiene por objetivo coordinar a las fuerzas armadas y el cuerpo de carabinero a fin de que estos apoyen en la recuperación de los desastres (ley N° 16.282, artículo 19°). También, le entrega al Ministerio del Interior el rol coordinador de la atención de sismos y catástrofes.

Otro medio de coordinación mencionado en el documento es el Comité Comunal de Emergencia, el cual estará integrado por el subdelegado, el alcalde, el jefe de unidad de carabineros y el jefe de la unidad de servicio nacional de salud local, representantes de la cruz roja y bomberos de la comuna. Dicho comité tiene el deber de adoptar de inmediato las medidas que se requieran para enfrentar la emergencia y que por algún impedimento no hayan sido ordenadas por la autoridad respectiva. En el ejercicio de estas atribuciones y obligaciones, los Comités Comunales de Emergencia deberán actuar coordinadamente con el jefe de la Zona de Emergencia si lo hubiere, y, en todo caso, ajustándose al plan establecido en los artículos 19° y 19° bis de esta ley (ley N° 16.282, artículo A).

Rehabilitación

El decreto de ley que se describe está presente en, al menos, el inicio del proceso de rehabilitación y permite que en los momentos iniciales de este puedan desarrollarse las modificaciones presupuestarias necesarias para realizar las compras y gastos público para la recuperación de las condiciones básicas de vida, así como también, para financiar los beneficios entregados en el proceso de rehabilitación.

2.3 Instructivo y Diagrama de Proceso de Solicitudes de Recursos de Emergencia

Mediante la resolución exenta N° 1539 del 19 de agosto de 2013 se aprueba el instructivo y diagrama de proceso de solicitudes de recursos de emergencia. Lo anterior, se realiza a través del FEMER (Formulario de Recursos de Emergencia), elaborado por la subsecretaría de interior, dada la necesidad de normar las peticiones y entrega de recursos por evento de emergencia, en los diferentes niveles territoriales.

La entrega de recursos de emergencia tiene directa relación con la afectación de las personas, sus bienes o medio ambiente. Por este motivo, la entrega de recursos de emergencia debe ser escalonada y validada técnicamente.

Estructura

El FEMER está institucionalizado mediante la resolución exenta mencionada anteriormente, y le entrega la responsabilidad de realizar la gestión de recursos al Ministerio del Interior, quien a través de la ONEMI debe dar la aprobación técnica y financiera a las solicitudes realizadas por los diversos niveles territoriales.

Instituciones

El actor principal de este proceso para pago de recursos de emergencia es el Ministerio del Interior, quien a través de la ONEMI con sus unidades internas de coordinación y fondos de emergencia y su división de abastecimiento, así como sus direcciones regionales, son los que reciben los recursos de emergencia y los otorgan para las finalidades que antes se describieron.

Además, otros actores relevantes son los actores locales en sus distintos niveles, estos son la intendencia, las gobernaciones y las municipalidades, quienes solicitan los recursos a través de la ONEMI y luego ejecutan el gasto de estos.

Para el caso de incendios forestales, se destaca el rol de CONAF quien toma un rol protagónico ya que será la institución que necesariamente tendrá que visar las solicitudes efectuadas a través del FEMER (Res. Exenta N° 1539 del 19.08.2013, página 9)

También en el momento de la respuesta inmediata a la emergencia, las instituciones de bomberos y carabineros podrán presentar FEMER para solicitar recursos que requieran para la protección de la ciudadanía.

Recursos

Los recursos que el FEMER permite solicitar deben responder directamente a la emergencia para dar una primera respuesta a la población afectada. Los recursos financieros solicitados serán aquellos que den curso y pago a contratación de servicios y/o compras locales de

elementos y que no sean factibles de abordar por los niveles sectoriales en una primera instancia de la emergencia.

Las solicitudes de destinación por lo general son para las intendencias y gobernaciones, debido a que son estas instituciones quienes aprueban el gasto dentro del territorio y además, son los que poseen los recursos y conocimientos del territorio para supervisar, recorrer, contratar y dar pago todo de acuerdo a las necesidades observadas localmente. (Res. Exenta N° 1539 del 19.08.2013, página 4)

Relaciones interinstitucionales y de coordinación

Para la realización del FEMER es relevante mencionar que cada tipo de emergencia tiene una institución técnica a cargo, la que debe visar la solicitud realizada y que luego será aprobada técnicamente por el nivel central de la ONEMI. Todo lo anterior a fin de que los recursos invertidos sean adecuados al tipo de problema generado por la emergencia, por lo que la coordinación entre instituciones es fundamental para determinar la correcta ejecución del gasto. (Res. Exenta N° 1539 del 19.08.2013, página 11).

Rehabilitación

Es importante señalar que el FEMER no se utiliza para dar soluciones totales a las personas, sino que estos recursos les permiten recuperar su condición de habitabilidad en el corto plazo como medida de respuesta y rehabilitación (Res. Exenta N° 1539 del 19.08.2013, página 4)

3 Análisis de Entrevistas por ámbito

3.1 Estructura

Al analizar la información entregada por los entrevistados en relación con los conocimientos que tienen respecto a las estructuras que los rigen y que configuran su trabajo, se destacan 3 puntos centrales:

En primer lugar, de los entrevistados, en su mayoría manifestaron que sus áreas, a pesar de ser prioritarias y centrales en el desarrollo del proceso de rehabilitación, no se encuentran regularizadas ni formalizadas en ningún tipo de documento legal. Lo anterior se demuestra en que de 9 entrevistados solo 2 mencionaron que sus funciones están debidamente comunicadas y formalizadas (representante MINVU y MIDESO)

“normativamente no tenemos ninguna responsabilidad para abordar lo que abordamos en la realidad, esta unidad se creó en el 2014 y partió como unidad de innovación pública, luego de eso en el 2015 se conforma la unidad de coordinación para reconstrucciones e información territorial.” (Jefa de la unidad de coordinación para reconstrucción e información territorial, Gobierno Interior)

“No, formalmente no. De hecho, la unidad surge dentro del organigrama del ministerio hace muy poco y no tiene vinculado normativamente ninguna cosa.” (Jefa de la Unidad de Gestión de Riesgos y Emergencias, Gobierno Interior)

El segundo punto relevante de destacar en esta sección es la relación de manejo de información que ostentan los representantes del nivel central de sus respectivos organismos públicos en contraste con el manejo de los representantes regionales; mientras los primeros conocían de forma más exhaustiva la normativa existente, destacando al menos la existencia del Plan Nacional de Protección Civil y alguna normativa que les compete directamente, los representantes regionales manifestaron no conocer ninguna normativa o tener ideas vagas de estas sólo por lo que escucharon mientras trabajaban en la emergencia y no por una exigencia de su cargo.

“¿leyes me preguntas? Eh... no, no conozco ninguna... Mira, nosotros... en la unidad jurídica se establecen procedimientos más que nada para el pago de los bonos...” (Intendencia Regional de Coquimbo)

En tercer lugar, todos los entrevistados manifestaron en mayor o menor medida la importancia de la estructura jerárquica que existe en el Plan Nacional de Protección Civil, la cual permite tener mayor claridad de quién es responsable en la toma de decisiones. La única discrepancia que se plantea entre los entrevistados del sistema central y los de regiones en relación a esta forma de estructura es la percepción que se tiene de lo centralizado de la toma de decisiones. Mientras que en central se considera que existe el suficiente diálogo entre ellos y los representantes regionales, en las regiones se crea una sensación de desplazamiento.

“el sistema está estructurado, ordenado... tiene una estructura a nivel comunal, provincial, regional y nacional, tiene los flujos de información de cómo tienen que subir para llegar a los lugares donde se toman las decisiones, también están bien ordenados en general, está muy normado.” (Jefa de la Unidad de Gestión de Riesgos y Emergencias)

“O sea, tiene una estructura, pero está muy centralizada y yo sé que todos queremos trabajar y yo tengo una buena voluntad como tantas personas, pero a veces están, no sé cómo decirlo, la parte centralizada muy jerárquica y siempre como que la región no puede tomar decisiones.” (Gobierno Regional de Coquimbo)

Los puntos descritos arriba tienen directa relación con lo planteado en el problema de investigación, podemos notar la falta de una estructura institucional que permita desarrollar el trabajo que el proceso de rehabilitación requiere para su funcionamiento ideal. Es por esto por lo que, se han generado diversas unidades en las distintas organizaciones presentes en el proceso que ayudan a concretar de forma óptima las labores, sin embargo, al no estar presentes en ninguna normativa y al verse enfrentadas a un cambio de gobierno podrían incluso desaparecer provocando un retroceso en los avances que se han generado en los últimos años. Además, la estructura fuertemente centralizada provoca un desconocimiento general de la misma en los niveles regionales y comunales haciéndose especialmente notorio

en las diferencias presentadas por la ONEMI, que es el ente regulador del Plan Nacional de Protección Civil, y las instituciones regionales.

2.2 Instituciones

Al analizar a los actores que los entrevistados reconocen como relevantes en el proceso de rehabilitación, se puede observar que existe un consenso en la importancia de la intervención de los siguientes actores: MINVU, MIDESO, Subsecretaría del Interior a través de la División de Gobierno Interior, la ONEMI y los Intendentes, Gobernadores y alcaldes.

“Lo mío tiene que ver con la entrega de soluciones, de ayuda, etc. Por lo tanto, mis contrapartes son en la región el intendente y los Seremis de desarrollo social y de vivienda. En el central tenemos contrapartes, equipos técnicos, mesas de trabajo técnicas en las mismas instituciones... ONEMI, desarrollo social y vivienda y en Interior.” (Asesor en gestión de canales, Gobierno Interior)

Otro punto observable, e importante de destacar, es el contraste que nuevamente existe entre el nivel central y las regiones y municipios, mientras que en los servicios del nivel central se reconocen una cantidad mayor de servicios y actores, en el nivel local se logran percibir bastantes menos; la principal diferencia se encuentra entre la ONEMI y la Intendencia Regional de Coquimbo.

“Como te decía el sistema de protección civil tiene una estructura y también tiene integrantes. Está el grupo de las autoridades que son las autoridades políticas específicamente del área de Interior, están los coordinadores que son todos aquellos que tienen que coordinar los sistemas de protección civil de cada nivel, los directores comunales de emergencia en el municipio, los directores provinciales de emergencia de protección civil de la provincia que son ambos funcionarios de las municipalidades como de las gobernaciones” (Jefe de División de Protección Civil, ONEMI)

“Principalmente acá depende de a quienes designa el Intendente, que por lo general siempre llama a profesionales de gobierno regional porque como te explicaba allá son muchos más los profesionales, que a diferencia de acá en la intendencia. Trabajamos directamente también con MIDESO Y MINVU.” (Intendencia regional de Coquimbo)

Ahora, con relación al análisis que se puede realizar de la percepción que tienen los entrevistados de las capacidades técnicas que presentan los actores relevantes para el desarrollo de sus funciones, es importante destacar que existe en general una sensación de que las capacidades están instaladas en los equipos de nivel central, pero no así en los equipos regionales, en donde es crítico que estos estén preparados para enfrentar la emergencia. Además, se destaca lo poco transferible que son esas capacidades, las cuales dependen de autoridades que cambian con regularidad (cada 4 años) y cuyos recursos humanos carecen de las capacitaciones necesarias para asumir sus roles.

“este tipo de autoridades que tienen que hacerse cargo de la emergencia: Intendentes, alcaldes, Gobernadores, y sus funcionarios y las autoridades locales: Seremis, etc; Son autoridades que tienen una duración corta en sus periodos ¿cierto? De ejercer el cargo por tanto que lo sepan per se... yo creo que muy pocos llegan sabiéndolo.” (Asesor en gestión de canales, Gobierno Interior)

“Eh... no siempre tienen las capacidades, no siempre. Hay muchas ocasiones en que no. Yo creo que es a nivel general no las tienen, pero es más notorio a nivel local” (Coordinador Nacional de la Unidad de Catastro en Emergencia, MIDESO)

En conclusión, al hablar de las principales instituciones que influyen en el proceso de rehabilitación es claro que existe en los entrevistados una idea general de quienes son los actores que influyen en el proceso de rehabilitación, con mayor o menor profundidad dependiendo de lo que ellos han experimentado. Además, se recalca que la falta de institucionalidad se vuelve notoria y genera dificultades para los distintos actores de tener una visión global de todas las acciones y personas involucradas.

2.3 Recursos

Para el desarrollo óptimo del proceso de rehabilitación es importante contar con los recursos que las distintas organizaciones requieren para ejecutar su labor entre los que se encuentran principalmente recursos financieros, de infraestructura y sistemas TIC's.

Al analizar lo que los entrevistados destacaron se denota una valoración relevante al recurso humano, analizando la importancia de las capacidades técnicas de este, mencionadas especialmente en las instituciones de nivel central, y las falencias que genera no tenerlo, lo cual es sustantivo para las instituciones de carácter regional.

“los primeros recursos que tenemos son recursos humanos, yo creo que, en cuanto a recursos humanos, que tengamos un desarrollador nos facilita cualquier abordaje de cualquier problema que nosotros podamos tener, también tenemos un experto en base de datos, y otros profesionales dentro de la unidad, como arquitectos, que nos permiten tener otros aportes a la mirada y a la atención de la emergencia.” (Jefa Unidad de coordinación de reconstrucción e información territorial, Gobierno Interior)

Otro punto fuertemente relevando por los entrevistados es el manejo de la información a través de bases de datos y los recursos tecnológicos que se han desarrollado en los últimos años, para tener la mayor cantidad de información disponible para desarrollar sus actividades en el proceso.

“¡Todos! Cada día más. Mira, primero tengo un sistema informático online donde al día siguiente de ocurrida la emergencia yo puedo dimensionar, porque me llega la información. Eso es clickview. Es clickview que es una herramienta informática a través de la cual tú puedes construir modelos estadísticos con la información que se genera en terreno de la FIBE, es la FIBE la que se ingresa, y en la medida en la que se van ingresando otros

instrumentos se va complementando esto y vamos armando la dimensión de la emergencia.”
(Ricardo Fuentes)

A pesar de la importancia que las tecnologías de información representan, hay opiniones divididas respecto a lo adecuado de usarlas en todo contexto y de lo bien adaptadas que están para enfrentar la emergencia. Esta diferencia se acentúa entre el nivel central y los niveles regionales, que son los organismos que van a terreno a recolectar la información que luego es ingresada a la plataforma.

“Si te podemos decir que hasta el día de hoy con lo que tenemos podemos hacer frente a una gran emergencia sin mayor problema, sin mayor problema. Ahora, las brechas del sistema de protección civil no están en las tecnologías ni en los equipos ni en la gente que trabaja en la ONEMI, está por otro lado...” (Jefe de División de Protección Civil, ONEMI)

Otro punto que es destacable se relaciona con los recursos financieros para enfrentar la emergencia, de lo cual ninguno de los entrevistados mencionó que este fuera una dificultad o limitante determinante para llevar a cabo el proceso, por el contrario, destacaron que si bien los recursos son escasos hasta el momento han sido suficientes.

“Claro, como nosotros solicitamos recursos, efectivamente no hay un tope, no sabemos cuántos recursos hay, se solicitan no más, entonces, en rigor siempre son los recursos que solicitamos. El tema de los recursos no es problema de si es oportuno o no es oportuno porque eso pasa por temas de coordinación institucional de análisis de información” (Asesor de la Unidad de coordinación de reconstrucción e información territorial, Gobierno Interior)

El último punto por destacar se refiere a que al ser la ONEMI el organismo coordinador del sistema de protección civil, reconoce un importante número de recursos, incluso regionales, que no están en el imaginario de los demás actores relevantes, lo que da a entender que no están en conocimiento de la existencia de estos.

En conclusión, por lo manifestado en las entrevistas podemos denotar la relevancia significativa que tiene el recurso humano preparado y con capacidades técnicas, pero que además debe ser suficiente en número, lo que ha sido destacado como una necesidad de mejorar sobre todo en las regiones y municipios. Por otro lado, las tecnologías de información han mejorado en los últimos años y han permitido llevar un mejor manejo y control de los eventos, sin embargo, estos no han sido correctamente incorporado a la realidad regional, por medio de capacitaciones, entrenamiento y habilitar la tecnología para facilitar la recolección de información.

2.4 Liderazgos y Estrategias

Los liderazgos en cada institución son los que permiten que los objetivos de cada una se lleven a cabo y permitan cumplir con lo que el proceso de rehabilitación exige, además son estos los que dan la estructura necesaria para que las diversas estrategias que el país se ha planteado en términos del proceso puedan cumplirse a cabalidad.

En términos de liderazgo, se puede destacar que existe una fuerte diferencia en las apreciaciones que realizan los entrevistados pertenecientes al nivel central en relación con las dimensiones presentadas por los liderazgos del nivel regional. Por un lado, los primeros destacan que sus jefaturas están técnicamente preparadas y han relevado el rol de la gestión de riesgos en sus respectivas instituciones, mientras los encargados del nivel regional expresan que la falta de conocimientos técnicos y experiencia en el área de desastre de sus jefaturas fueron un problema para enfrentar las tareas de la emergencia.

“Mi jefa es la Ministra de Vivienda y Urbanismo, sí completamente, mira va más allá de la respuesta educada y lógica de un subalterno, nosotros hemos tenido todos los medios para hacer este trabajo, esta unidad depende directamente de la Ministra, eso te da señal de la importancia que para el Ministerio tiene el tema y coordinamos el trabajo con las divisiones, entonces hace una prioridad si tú miras todos los procesos de gran envergadura.” (Encargado Nacional de la Comisión de Reconstrucción, MINVU).

Por otro lado, al hablar de liderazgos todos los entrevistados, a excepción de la ONEMI, mencionaron que el liderazgo que destacan de sus correspondientes jefaturas depende principalmente de sus propias condiciones y convicciones y por tanto son coyunturales y no están determinados por perfil de cargos o normativas.

“No, la institucionalidad se lo exige... tanto en el decreto 156, se establecen una serie de metodologías de gestión de riesgo como también de preparación de planes de emergencia y de levantamiento de necesidades... los mismos planes hoy día se generan lineamientos claros de cómo tú tienes que trabajar la gestión de riesgos” (Jefe de División de Protección Civil, ONEMI).

En términos de estrategia se debe mencionar que Chile se ha incorporado a los marcos de acción mundiales en términos de reducción de riesgos, primero al marco de acción de Hyogo para 2005-2015, desde el cual se desprendió el Plan estratégico 2015 - 2018 el cual es el instrumento que define objetivos estratégicos, programas, acciones, plazos y responsables que permiten materializar lo establecido en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres vigente en Chile y el que es su prioridad 4 define: Reforzar la preparación de desastres para una respuesta eficaz, y para “reconstruir mejor” en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Además, el plan estratégico pretende ser la línea base para que Chile esté preparada pero el nuevo marco de acción de Sendai 2015 - 2030 el cual en su prioridad 3 plantea la necesidad de Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.

Considerando lo anterior, los entrevistados comentaron que la estrategia nacional ha incorporado pocas acciones de reducción de riesgo de desastres en relación con la función que ellos desempeñan en el proceso de rehabilitación. En el único punto en donde los

entrevistados destacan que se han tomado medidas concretas es en lo relacionado a la instalación de viviendas de emergencia (y posteriormente viviendas definitivas) fuera de las zonas de alto riesgo, como son las orillas de mar, zonas en laderas de cerros que tienen peligros aluvionales, etc.

“Si, dentro de la labor que hemos desarrollado es justamente, por ejemplo, cuando uno entrega una vivienda de emergencia, uno las condiciones o las características de la vivienda de emergencia influyen mucho en qué capacidad de resiliencia tiene esa familia frente a una nueva emergencia y segundo es cómo hacemos que esa vivienda de emergencia no sufra bajo a una misma situación o una situación similar los mismos problemas” (Jefa de la unidad de coordinación para reconstrucción e información territorial, Gobierno Interior).

Los liderazgos de las jefaturas son determinantes para el desarrollo de las labores de cada institución y son reconocidos por los entrevistados del proceso de rehabilitación, se destacan sus valores y convicciones. Es por lo anterior, que se releva el hecho de que estas aptitudes sean incluidas en un perfil de cargo y se consideren para las futuras autoridades y jefaturas.

También, los liderazgos cumplen un rol fundamental para conseguir el cumplimiento de las estrategias, si bien la Reducción de Riesgos de Desastres ya es un tema que los actores entrevistados conocían o habían oído, aún no está incorporado como parte de las responsabilidades transversales de todas las instituciones relacionadas a la gestión de riesgos, lo que provoca que se pierden valiosas oportunidades de avanzar hacia un país más resiliente y protegido frente a los desastres.

2.5 Relaciones interinstitucionales y de coordinación

Las relaciones interinstitucionales son complejas por las diferentes dinámicas que las instituciones enfrentan y dependen de altos niveles de coordinación, así como de tener mecanismos y estructuras que faciliten y promuevan que las interacciones sean fluidas y productivas.

Al analizar las respuestas de los entrevistados relacionadas con la coordinación interinstitucional se puede destacar que se reconoce que el marco normativo a través del Plan Nacional de Protección Civil entrega una estructura jerárquica e instruye la creación del COE (Comité de Operaciones de Emergencia) que ayuda a la coordinación, sin embargo, esta estructura no es suficiente para abarcar todas las coordinaciones que los diversos servicios requieren para llevar a cabo sus funciones frente a una emergencia. Es por lo anterior, que se han desarrollado un número relevante de mesas de trabajo intersectorial que generan instrumentos que ayudan a la coordinación, pero que no son institucionales y que en su mayoría dependen de la voluntad de los convocados a participar, como por ejemplo el comité de datos geospaciales.

“Solamente el COE, es el único instrumento como formal... todas las otras coordinaciones son de buena crianza hasta el momento” (Jefa de la unidad de coordinación para reconstrucción e información territorial, Gobierno Interior)

A pesar de lo poco institucionalizadas que están las mesas de trabajo, estas se desarrollan con mayor o menor periodicidad y resultados. Por otro lado, donde se denotan mayores problemas de coordinación es con los organismos regionales, los cuales señalan que se sienten poco partícipes de las decisiones y que no se considera su experticia en la realidad regional; de la misma forma el nivel central también manifiesta que esta interacción le ocasiona dificultades.

“Trabajar más en coordinación y menos burocrático y que cada región del país tiene una realidad distinta, yo sé que hay que institucionalizar esto, pero el otro día hablábamos con gente de Argentina que allá cada estado tiene su propia normativa, aquí en Chile funcionamos a nivel central pero cada región tiene sus propias miradas más locales, no digo que tengamos 15 gestiones distintas, pero ver una mirada más local, poder abrir el paso a la necesidad local que se tiene” (Gobierno Regional de Coquimbo)

Además, en ocasiones, los problemas de coordinación dentro de las instituciones del nivel central generan dificultades que repercuten fuertemente en las provincias, las cuales requieren de una gran coordinación para poder actuar en momentos de emergencia. Por ejemplo, en la Intendencia Regional de Coquimbo se presentó un problema de coordinación y falta de procesos que derivó en el pago erróneo de beneficios a damnificados.

“Desde Santiago nos dijeron te pasamos mil millones y tú ves a quién le pagas. Claro y coordinarte con MIDESO, o sea ¿cómo lo vamos a hacer” (Intendencia Regional de Coquimbo)

Otro problema detectado a través de las entrevistas fue la falta de definiciones claras para la entrega de beneficios la cual genera conflictos de coordinación entre las diferentes autoridades y jefes de servicio.

“Las mayores deficiencias de coordinación que se enfrentan son las que tienen que ver con que no hay suficiente claridad con respecto a que es lo que vamos a hacer en esta emergencia. El problema es que la autoridad muchas veces no toma la decisión en forma rápida porque no hay una definición no más o porque se evalúa.” (Asesor en gestión de canales, Gobierno Interior)

Cabe destacar, que el rol de la ONEMI dentro del Plan Nacional de Protección Civil y por tanto dentro del proceso de rehabilitación es ser el ente coordinador de los servicios. La ONEMI reconoce tener diversas instancias de coordinación, sin embargo, su rol coordinador no es relevado por los demás miembros del sistema.

“hay unas que también necesitan trabajar con información de riesgo que son aquellas que están sacando los planes de emergencia específico para emergencia por tsunami, para emergencia forestal, porque hay un plan de emergencia general pero están sacando los específicos y para trabajar eso necesitan información y son integradas por organismos técnicos que manejan esa información.” (Jefe de División de Protección Civil, ONEMI)

Otro punto relevante que se reconoce en el discurso de la mayoría de las personas entrevistadas y que tiene que ver con la comunicación y organización entre servicios es que el trabajo de gestión de riesgos suele verse teñido por un tinte político al estar coordinado en gran medida por el ministerio de interior y tener que tratar con alcaldes, intendentes, gobernadores, etc. Los entrevistados mencionan en varias ocasiones como las diferencias políticas y diplomáticas entre los actores involucrados en el proceso de rehabilitación pueden llegar a perjudicar la comunicación y por lo tanto, un desempeño óptimo de las labores.

Como conclusión, se debe considerar que la coordinación es fundamental para el desarrollo del proceso, el cual depende de muchos actores de diversas áreas y con distintas capacidades instaladas. Además, se destaca que, para el cumplimiento del rol de las instituciones regionales, la coordinación con el nivel central es fundamental.

2.6 Desempeño del Sistema

Analizar el desempeño del proceso de rehabilitación, tiene por objetivo detectar, por un lado, aquellas situaciones o acciones que no permiten desarrollar el proceso de forma óptima y que se presentan como limitantes del proceso, y por otro lado, busca detectar los recursos que permiten un rendimiento eficaz de los objetivos del proceso de rehabilitación.

Limitantes

Al analizar las entrevistas realizadas a los actores clave se detectaron puntos relevantes del proceso de rehabilitación que han generado dificultades para desarrollarlo de manera eficiente y ordenada.

En primer lugar, se puede detectar que la alta carga de decisiones que deben tomar las autoridades y que no están determinadas en el proceso de rehabilitación, genera problemas sobre todo cuando estas cambian, y las autoridades entrantes no conocen los procesos ni las formas de tomar las decisiones.

“Eran autoridades que llevaban veinte días, venían recién asumiendo. Entonces, no es posible que eso ocurra, no es posible que eso ocurra, y entonces, no está preparadas porque vienen asumiendo, pero tampoco con el pasar del tiempo se van preparando en otras cosas complementarias” (Asesor en gestión de canales, Gobierno Interior)

Otro punto relevante de analizar es la relación que se desarrolla entre el nivel central y las autoridades locales. Por un lado, se detectan dificultades por la falta de criterios técnicos y objetivos para determinar la entrega de beneficios en el proceso de rehabilitación, como estas cambian constantemente las autoridades locales no pueden realizar ninguna acción o anuncio, ya que no está seguro de que esperar. Por otro lado, las instituciones de representación

regional también generan un número importante de ineficiencias por su falta de estructura y de funcionarios capacitados.

“Antes cuando ocurrió la emergencia no, no había estructura organizacional definida, no había funciones definidas, no había descriptores de cargo, o sea por lo tanto... estábamos más que en pañales enfrentándonos a una emergencia de ese tipo. Y siempre estar informando y capacitando a la gente porque no todas las emergencias son iguales” (Intendencia Regional de Coquimbo)

Un punto que fue mencionado en reiteradas ocasiones por los entrevistados es la relación con las plataformas de recolección de datos y las tecnologías de información, las cuales si estuvieran más trabajadas y coordinadas entregaría datos importantes para que la toma de decisión sea cada vez más efectiva.

“Porque si todos los servicios estuviesen con la información en línea siendo depositada en un lugar común donde todo el mundo pueda acceder, si las decisiones en cuanto a la forma en que se ayuda estuvieran estandarizadas, todo esto debería pasar solo, solo, y en cuanto tomaste la decisión tú podrías definir el tipo de damnificado que va a recibir determinado beneficio.” (Asesor en gestión de canales, Gobierno Interior)

Además, al consultar a los entrevistados cuál creen que es la opinión que los damnificados (beneficiarios finales del proceso) tienen en relación a los beneficios entregados y al trabajo realizado por todas las instituciones y del proceso en general, los entrevistados destacan que debe ser principalmente negativa, debido, más que nada, a la demora en el proceso de entrega de los beneficios.

“no creo que evalúen bien, menos para el caso de Coquimbo en donde nos demoramos en entregar el beneficio, pero creo que a medida que vamos mejorando la gente se da cuenta de eso y agradecen el apoyo que presta el Estado, aunque siempre podría hacerse mejor y más rápido.” (Jefa de la unidad de coordinación para reconstrucción e información territorial, gobierno Interior)

Fortalezas

Busca transformar los recursos disponibles de manera que permitan el cumplimiento de tareas y la aplicación de tecnologías para lograr un rendimiento eficaz de sus objetivos para la entrega del producto o servicio.

Al analizar las fortalezas del sistema reconocidas por los entrevistados, se debe destacar la experiencia adquirida que tienen las autoridades y que han permitido que se generen avances en la forma que se ejecuta el proceso de rehabilitación

“es que conocemos las soluciones que hoy día el Estado ha entregado últimamente, somos los que las generamos y los que las trabajamos en términos de instructivos, las caracterizamos, etc.” (Asesor de la Unidad de coordinación de reconstrucción e información territorial, Gobierno Interior)

Otra fortaleza destacada por los entrevistados es la relevancia de la presencia regional y local que tienen en los servicios y que les permite tener funcionarios en terreno al poco tiempo de ocurrida la emergencia y que conocen, en mayor o menor medida, las zonas afectadas.

“Yo creo que la mayor fortaleza que tiene nuestro ministerio es justamente la dimensión territorial. Nosotros a diferencia de otros ministerios u otros servicios o instituciones tenemos llegada a todos los municipios del país.” (Coordinador Nacional de la Unidad de Catastro en Emergencia, MIDESO)

Además, los entrevistados mencionaron la relevancia de las aptitudes de los funcionarios para enfrentar la emergencia, por sus capacidades técnicas y su compromiso con la institución y con las personas damnificadas.

“Yo diría que tenemos conocimiento técnico, este ministerio conoce. Tenemos instrumentos disponibles que modificamos y adaptamos, pero sabemos hacer lo que tenemos que hacer, disponemos de los recursos, no tenemos ahí una limitación” (Encargado Nacional de la Comisión de Reconstrucción, MINVU)