

VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL ANTE DESASTRES DE LA EDIFICACIÓN PÚBLICA PATRIMONIAL EN CHILE. LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA

Carolina Aguayo Rojas ^{1,*} y Marcela Hurtado Saldías ²

RESUMEN

Chile es un país altamente expuesto a desastres de magnitud, esto debido a su ubicación geográfica y a sus condiciones de vulnerabilidad física y social. A lo largo de su historia, las pérdidas humanas y económicas han sido significativas. A esto se suma una merma considerable de bienes patrimoniales, hecho que repercute en la pérdida de identidad para las comunidades locales. Parte de este patrimonio lo conforma la edificación pública, inmuebles que son vestigios de la construcción histórica del país, la cual se traduce en inmuebles como el Palacio La Moneda, el Ex Congreso Nacional, los Tribunales de Justicia, entre muchos otros edificios que se distribuyen en el territorio nacional. Paralelamente, se detecta que existe una vulnerabilidad institucional en Chile en materia de gestión de riesgo de desastres en general, y referido al patrimonio en particular. En esta línea, el presente artículo aborda el análisis de casos internacionales y la situación actual en Chile, con el objeto de concluir en propuestas de lineamientos para la formulación de una política pública para la gestión de riesgo en la edificación pública patrimonial.

PALABRAS CLAVE

Edificación pública patrimonial, Vulnerabilidad institucional, Política pública, Chile

INSTITUTIONAL VULNERABILITY TO DISASTERS OF PUBLIC HERITAGE BUILDINGS IN CHILE. GUIDELINES FOR A PUBLIC POLICY

ABSTRACT

Chile is a country highly prone to major disasters due to its geographical location and physical and social vulnerability. Throughout its history, human and economic losses have been significant. In addition to this, Chile faces a considerable decline of heritage assets, having an impact on local communities' losses and identity. Part of this heritage are the public buildings, standing structures of the country's historical construction past, which relates to buildings like the Moneda Palace, the former National Congress, the Courts of Justice, among many others distributed in the Chilean territory. In parallel to this process, this work discusses an institutional vulnerability related to disaster risk management which, in particular, affect heritage. In this respect, this article analyzes international cases to draw some reflections on the current situation in Chile, intending to contribute with guidelines for a risk management policy in public heritage building.

KEYWORDS

Public heritage building, Institutional vulnerability, Public policy, Chile

1. Departamento de Patrimonio, Dirección de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas, Valparaíso, Chile.

2. Universidad Técnica Federico Santa María, Departamento de Arquitectura, Valparaíso, Chile.

*Autor de correspondencia: carolina.aguayo@mop.gov.cl

RECIBIDO

16 de mayo de 2019

ACEPTADO

18 de junio de 2019

PUBLICADO

1 de enero de 2020

Formato cita

Recomendada (APA):

Aguayo Rojas, C. & Hurtado Saldías, M. (2020). Vulnerabilidad Institucional ante Desastres de la Edificación Pública Patrimonial en Chile. Lineamientos para una Política Pública. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 4(1), pp.35-51.



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)

Diseño: Lupe Bezzina
Tipografía: Hospital

INTRODUCCIÓN

La gestión del riesgo por parte de la institucionalidad pública en Chile está aún en vías de consolidarse como un proceso sólido que integre diferentes actores y ámbitos de acción. Entre estos, la gestión del riesgo referida a la edificación pública de valor patrimonial es un tema pendiente, a la vez que urgente. Parte de este valioso legado público está en precario estado de conservación y carece de una gestión adecuada, dejándolo en un alto grado de vulnerabilidad frente a la ocurrencia de potenciales desastres.

Se constata que las instituciones del Estado, en general, no tienen incorporado dentro de sus objetivos, estrategias que permitan gestionar el riesgo ante un desastre en este tipo de construcciones como una responsabilidad de su ejercicio y, lo que se demuestra en la ausencia de una política pública en esta materia.

Se entiende por edificación pública, a todas aquellas construcciones cuyo dominio de titularidad o propiedad es el Estado y, que, por lo tanto, tiene la responsabilidad de su cuidado y mantenimiento.

Por su parte, se denominará edificación patrimonial a todas aquellas construcciones que poseen valores históricos, arquitectónicos, urbanos u otros, que son reconocidos de acuerdo a las leyes vigentes en Chile en materia de protección del patrimonio. Las leyes que otorgan esta denominación son la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales, que identifica los Monumentos Históricos (MH) y las Zonas Típicas (ZT) y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, específicamente en su artículo 60 que reconoce los Inmuebles de Conservación Histórica (ICH) y las Zonas de Conservación Histórica (ZCH), que han sido debidamente identificados en el Plan Regulador Comunal respectivo (Ley 17.288 y Ley General de Urbanismo y Construcción).

Según el Ministerio de Bienes Nacionales (2016), los inmuebles patrimoniales de propiedad del tesoro público (denominados 'edificación pública patrimonial') ascienden a 284, distribuidos a lo largo del territorio nacional (ver Figura 1).

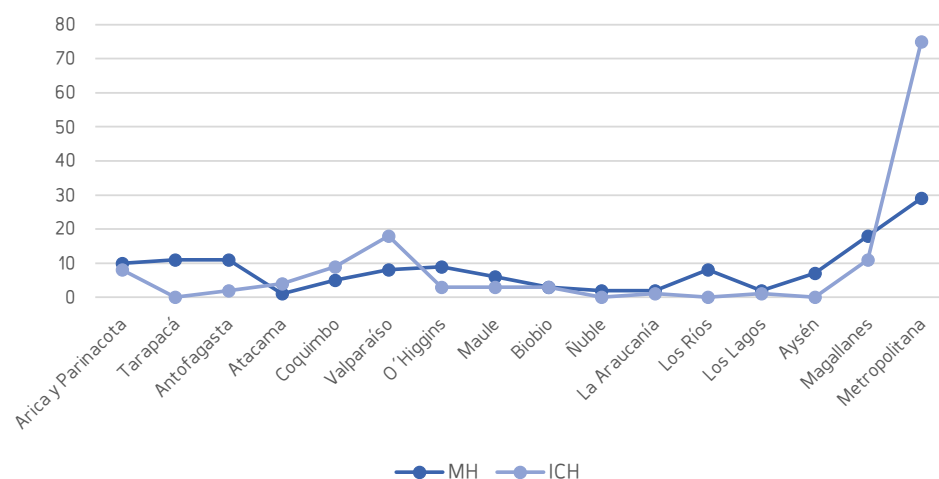


Figura 1. Inmuebles patrimoniales de propiedad del Estado, distribuidos en el territorio nacional
Fuente: Autoras, 2020, basado en Bienes Nacionales (2016).

Si bien se destaca el avance que ha existido en la última década en la institucionalidad nacional respecto al reconocimiento del valor del patrimonio cultural, expresado en una serie de instrumentos que han favorecido su preservación, estos no integran de manera explícita acciones tendientes a reducir la vulnerabilidad frente a amenazas. Aún falta, por tanto, un largo camino por recorrer hacia una mirada que involucre el ciclo de la gestión del riesgo de desastres (en adelante GRD) como un aspecto vinculado a la protección del patrimonio. En lo específico, la edificación pública patrimonial juega un papel fundamental en la preservación de la memoria e identidad nacional para las futuras generaciones, y especialmente porque se trata de bienes públicos, pertenecientes a todos los ciudadanos del país.

El objetivo del presente artículo es contribuir en esta tarea desde la definición de lineamientos que apunten a la formulación de una política pública para la GRD en la edificación pública patrimonial (en adelante EPP), de acuerdo a la institucionalidad vigente en Chile y que pueda servir de modelo

para iniciativas en instituciones privadas de manera de entender el concepto y la importancia de la gestión de riesgo asociada a los inmuebles patrimoniales tanto de propiedad del Estado como de aquellos privados.

METODOLOGÍA

Para la elaboración de un marco conceptual de lineamientos para la formulación de una política pública para la GRD en la EPP (ver Figura 2), se revisó el concepto de políticas públicas para luego analizar el escenario de la institucionalidad en Chile en materia de GRD en el patrimonio y de casos representativos en el contexto internacional.

En este sentido, se realizó una selección de instituciones nacionales con injerencia en la gestión del patrimonio y se analizaron políticas públicas, instrumentos y fuentes de financiamiento asociadas a estas materias.

Para la selección de los casos internacionales se definieron los siguientes criterios:

- Diversidad de localización de casos: se consideraron países de América Latina y Europa, en contextos de amenazas similares.
- Variedad de objetivos y enfoques de las políticas públicas vinculadas a las etapas del ciclo de vida de un desastre.

Aunque los casos estudiados en el contexto internacional poseen diferencias respecto al tipo de patrimonio que poseen (especialmente por su antigüedad), se demuestra que el concepto de la GRD en el patrimonio ha comenzado a visualizarse, en su mayoría como respuesta a los desastres de magnitud que los han afectado.

Estos casos han sido la base teórica para el planteamiento de lineamientos que permitan formular una política pública, utilizando como base conceptual los Ejes de la Política Nacional de GRD 2019–2030, los cuales se encuentran en tramitación del Decreto Supremo por parte del Ministerio del Interior.

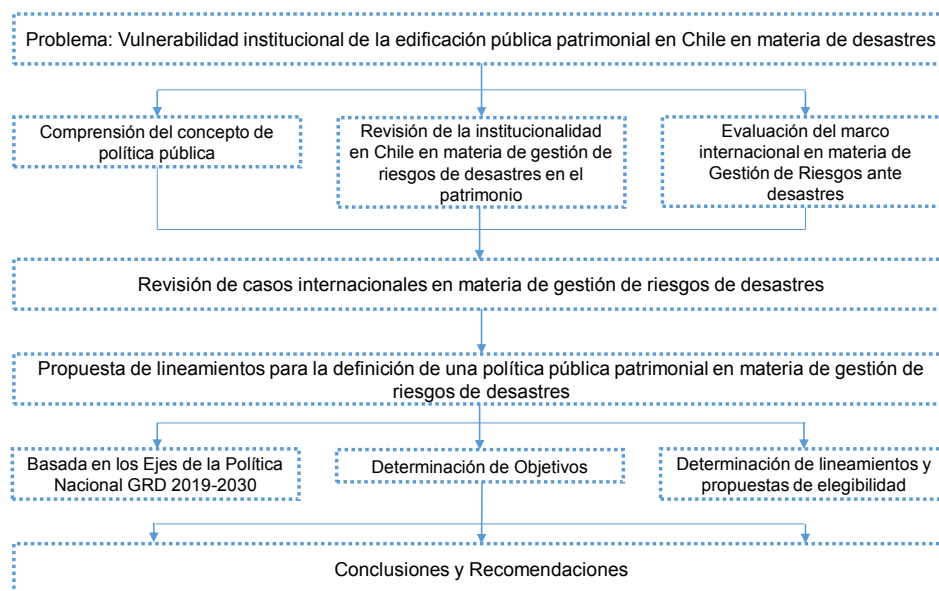


Figura 2. Metodología propuesta
Fuente: Autoras, 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde la segunda mitad del siglo XX, diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Sin embargo, es necesario previamente precisar algunos conceptos claves para aunar criterios, entre ellos la definición de Estado y gobierno. El Estado es un conjunto de instituciones sociales que establece un orden en un territorio determinado, el que respalda con una garantía coercitiva centralizada. El gobierno, por su parte, es la organización del sector público que define las políticas públicas que llevará a cabo; la administración corresponde al personal del sector público e incluye aspectos de financiamiento, asignación y ejecución de los recursos públicos (Lahera, 2002).

Cuando las autoridades de gobierno y personas con influencia prestan atención a un mismo tema en un determinado tiempo se da origen a una agenda pública, la cual para obtener un logro social, político y económico requiere de la democracia. Para ello, se exige una gobernabilidad estable e incluyente, en la que operen en común el Estado y el gobierno, en la cual sólo existe un área común: las políticas públicas.

A continuación, en la Tabla 1, se detallan algunas definiciones del concepto políticas públicas.

Dimensión conceptual	Autor(es)	Definición
Algunos autores aluden a la finalidad de la decisión, respecto de si ésta altera o no el estado de cosas vigentes.	Kraft y Furlong (2004)	Señalan que es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales
	Dye (2002)	Señala que es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer.
Otros autores centran su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública.	Jenkins (1978)	Conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un individuo o un grupo de estos respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos individuos.
	Meny y Thoenig (1992)	Es el resultado de la acción de alguien investido de poder público.
Otro grupo de autores destacan la dimensión de poder.	Lahera (2002)	Corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.
	Cardoso (2006)	Representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio gobierno.

Tabla 1. Definiciones de políticas públicas

Fuente: Autoras, 2020.

En resumen, todas estas definiciones enfatizan diversos aspectos de las políticas públicas, las cuales se sintetizan en (Olavarría, 2007):

- El actor privilegiado y fundamental es el Estado.
- Comprenden una decisión primordial sobre hacer o no hacer algo.
- Tienen una finalidad pública: los receptores son los ciudadanos.
- Quienes toman las decisiones son autoridades investidas con poder público.
- Implican un grupo de decisiones interrelacionadas.
- Afectan intereses.

Para que una política pública se concrete se debe identificar el problema, con el propósito de formularla adecuadamente y favorecer el apoyo de los actores claves (políticos, sociales) para su creación y posterior implementación. Asimismo, para su puesta en práctica se requiere de instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos asociados a la implementación de estos. Y, por último, se requiere de una evaluación permanente para revisar si el problema que dio origen a la política pública se mantiene vigente, demanda de modificaciones o una reformulación (Figura 3). Por lo tanto, se trata de un proceso continuo y no lineal (Lahera, 2005).

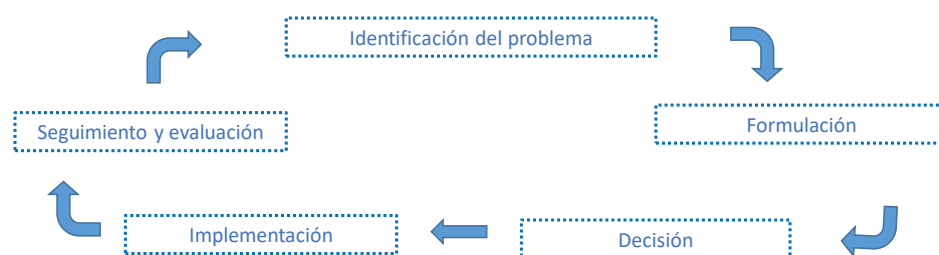


Figura 3. Ciclo de una política pública

Fuente: Autoras, 2020, basada en Lahera (2005).

En el contexto nacional, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) a través de la *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales* (2009) denomina 'programas' y 'proyectos' a los instrumentos mediante los cuales se implementa una política pública (ver Figura 4).

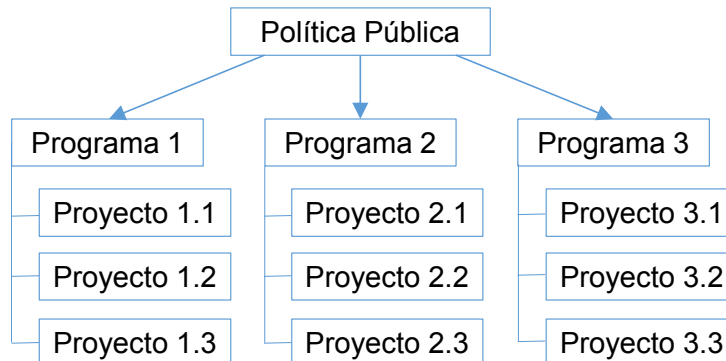


Figura 4. Política pública, programas y proyectos

Fuente: Adaptación esquema Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales (SUBDERE, 2009).

Según la Guía de la SUBDERE para que los programas o proyectos se implementen son necesarios los siguientes pasos: identificación de las intervenciones existentes; formulación de cartera(s) de proyecto(s); resguardo de la coherencia de la política pública; evaluación *ex-ante* de su impacto; ratificación de la implementación del diseño; negociación multi-nivel; y construcción legal de instrumentos. La fase de ejecución corresponde a la implantación y puesta en marcha de la política pública, a partir de la cartera de proyectos diseñada y ratificada en la fase de implementación. La puesta en marcha de las políticas públicas requerirá de la construcción de redes entre diferentes instituciones del Estado, las ONG, comunidades de base, universidades, entre otros.

En síntesis, esto se traduce en objetivos y lineamientos que se resumen en la siguiente figura:

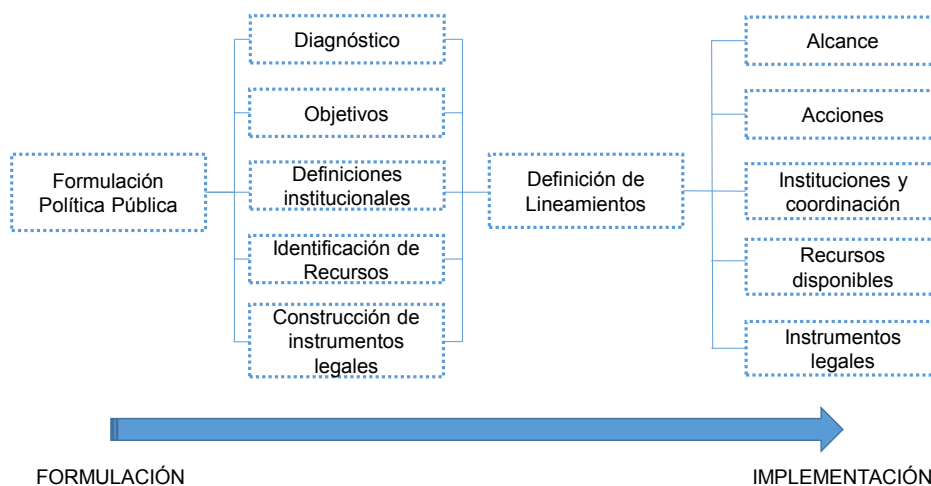


Figura 5. Formulación e Implementación de una política pública
Fuente: Autoras, 2020.

ESTADO DEL ARTE EN CHILE

El presente apartado se referirá al estado del arte en Chile, respecto a la normativa vigente en materia de Riesgos y luego como la GRD está incipientemente vinculada al concepto del 'patrimonio'. Así también, se advertirá de cómo las instituciones relacionadas a temas de patrimonio han asumido la gestión de riesgos.

Aunque Chile tiene una larga historia de desastres y transformaciones institucionales relacionadas a la GRD, y pese a que en el 2005 adscribió al Marco de Acción de Hyogo (acuerdo internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres o RRD), luego de una evaluación de

Naciones Unidas (2010) para verificar los avances de su implementación se constató un retroceso: “[...] frente al riesgo de desastres, no se han dado aún los pasos necesarios para su gestión. El país no cuenta con una institucionalidad apropiada para estos asuntos y no existen marcos regulatorios específicos que apoyen un apropiado funcionamiento” (UN, 2010). Producto de esto se establecieron recomendaciones para que el país lograra una adecuada GRD, siendo una de ellas propiciar la creación de la Plataforma Nacional para la RRD a través de un mecanismo de coordinación intersectorial e interinstitucional en el que participaran los ministerios sectoriales, la Asociación Chilena de Municipalidades, los organismos técnico-científicos, la academia, representantes de la sociedad civil, asociaciones de pueblos indígenas y el sector privado. Como resultado de ello, se celebró la creación de la Plataforma Nacional el año 2012, la cual se constituyó formalmente el 2015 y que entregó el primer instrumento nacional en materia de RRD denominado Política Nacional para la GRD el año 2014, siendo oficializado el año 2016. Esta política tiene por objetivo otorgar al Estado un instrumento que desarrolle una GRD que articule la política general con las políticas transversales y las políticas sectoriales, y en donde se lleven a cabo las acciones de prevención, respuesta y recuperación ante desastres. Así también, se dio origen al Plan Estratégico Nacional para la GRD 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 GRD vigente en Chile (ONEMI, 2018). En la actualidad, se encuentra en trámite administrativo para su promulgación la Política Nacional para la GRD 2019–2030, la cual se basa fundamentalmente en las prioridades de acción del Marco de Sendai y define 5 ejes de esta Política: Comprender el riesgo de desastres; Fortalecer la gobernanza; Planificar e invertir en la RRD para la resiliencia; Propiciar una respuesta eficiente y eficaz; y Fomentar una recuperación sostenible (ONEMI & Silva, 2018).

En relación a la Política Nacional para la GRD vigente y vinculándola al concepto de ‘patrimonio’, se efectuó una revisión cuantitativa de contenido en dicho instrumento, constatándose que la palabra ‘patrimonio’ es citada en 2 oportunidades. En el Plan Estratégico Nacional para la GRD 2015–2018, se menciona sólo en tres oportunidades, estando enfocada la última sólo al patrimonio natural.

En la Plataforma Nacional para la RRD no se hace mención del concepto ‘patrimonio’, sin embargo, se reconocen mandos técnicos que se vinculan con la EPP, dentro de los cuales se identifican los siguientes (ver Tabla 2):

Organismos Públicos	Rol y función
Ministerio de Obras Públicas	Contribuir con las actividades productivas a través de la reconstrucción de la infraestructura vinculada al desarrollo socio-económico de las regiones. Preparar planes, medios y personal para la activación de sus recursos en caso de emergencias, para la evaluación de la situación y restablecimiento de las obras y servicios críticos. Se vincula directamente con la EPP a través de la Dirección de Arquitectura, quien a su vez cuenta con un Departamento de Patrimonio que vela por proteger y recuperar el patrimonio. Además, parte de sus propiedades tienen valor patrimonial.
Ministerio de Educación	Desarrollar un Plan de Seguridad del Establecimiento Educacional y su entorno. Tiene vinculación con la EPP, especialmente en los establecimientos educacionales municipales con valor patrimonial.
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Mantener registro de los lugares en donde se fomente el turismo, principalmente aquellos que por su naturaleza pueden ser un riesgo en caso de desastre. Algunos de los lugares en donde se desarrolla el turismo corresponden a EPP.
Ministerio del Medio Ambiente	Formular criterios ambientales que se incorporen en planes y políticas de los Ministerios Sectoriales, en materia de residuos y suelos contaminados, cambio climático y medidas para la recuperación y conservación de los recursos hídricos, genéticos, flora, fauna, hábitats, paisajes, ecosistemas y espacios naturales. Este Ministerio aporta con información para la toma de decisión en la EPP.

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación)

Organismos Públicos	Rol y función
Ministerio de Defensa	<p>Ejército: Contar con Sistemas de Información de Emergencia, de Simulación de Gestión y Entrenamiento de Situaciones de Emergencia. Aporta con un Sistema de Comunicaciones y capacitación sobre Gestión de Riesgo.</p> <p>Armada: A través del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, proporcionar información asociada a magnitud y hora estimada de arribo de tsunamis.</p> <p>Fuerza Aérea: A través del Servicio Aerofotogramétrico (SAF), aportar cartografía aeronáutica.</p> <p>Estas Instituciones aportan con información para la toma de decisión en la EPP.</p>
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	<p>Capacitar, asistir técnicamente, generar guías metodológicas para analizar el territorio desde la perspectiva de las amenazas y sus condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Se vincula indirectamente con la EPP puesto que capacita en materia de desastres.</p>
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	<p>Informar a los habitantes de las condiciones de riesgo a la que la propiedad está expuesta. Desarrollar estudios urbanos para guiar emplazamientos, así como para la reposición y/o nueva infraestructura de mitigación. Actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial. Definir Vías de Evacuación y Zonas Seguras. Implementar y liderar el proceso de reconstrucción urbana.</p> <p>Esta Institución aporta con información para la toma de decisión en la EPP.</p>
Academia de Protección Civil ONEMI	<p>Desarrollar, ejecutar y mantener un proyecto educativo en materias de Protección Civil.</p> <p>Se vincula indirectamente con la EPP puesto que capacita en materia de desastres.</p>
Servicio Nacional de Geología y Minería	<p>Producir mapas de peligros geológicos de remociones en masa, licuefacción de suelos e inundaciones por tsunami y desbordes de cauces; elaborar estudios de los recursos de agua subterránea y de la vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos; elaborar mapas geológicos y de peligro volcánico.</p> <p>Esta Institución aporta con información para la toma de decisión en la EPP.</p>
Organismos Privados	
USAID-OFDA	<p>El Programa regional de Asistencia de Desastres, dependiente del Gobierno de Estados Unidos desarrolla asistencia técnica y capacitación en GRD.</p> <p>Se vincula indirectamente con la EPP puesto que capacita en materia de desastres.</p>
Organismos de Voluntariado	
Bomberos de Chile	<p>Participación en ejercicios de coordinación y simulacros; capacitación en los ámbitos de la prevención y respuesta ante emergencia, desastres y catástrofes.</p> <p>Se vincula directamente con la EPP puesto que actúa en la prevención y respuesta ante un desastre.</p>

Tabla 2. Mandos técnicos que se vinculan con la Edificación Pública Patrimonial
Fuente: Autoras, 2020.

Asimismo, en el Plan Nacional de Emergencia (ONEMI, 2017) se identifican los roles de las instituciones que coordina el Sistema Nacional de Protección Civil, orientando las acciones de respuestas en las fases operativas de alerta, respuesta y rehabilitación. En este Plan, además de las instituciones citadas anteriormente se identifica al Ministerio de Bienes Nacionales el cual cumple el rol de preparar planes, medios y personal para la activación de sus recursos en caso de emergencias, desastres o catástrofes; para la evaluación de la situación de bienes y patrimonio; disponibilizar y reservar áreas territoriales de dominio fiscal de características especiales que pudieran resolver asignaciones inmediatas de inmuebles ante un eventual desastre o catástrofe (áreas de mitigación de riesgo); y apoyar la labor del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) como órgano que sistematiza información para facilitar la GRD (ONEMI, 2017).

Por otra parte, en una revisión aleatoria de las Estrategias Regionales de Desarrollo y de los instrumentos de planificación territorial nacionales tales como, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y Comunes se evidencia que en la mayoría se alude al patrimonio inmueble como un eje al cual resguardar y poner en valor, sin embargo, no identifican medidas concretas tendientes a reducir vulnerabilidad o hacer frente a potenciales amenazas. Tampoco se diferencia la EPP dentro del patrimonio inmueble.

En relación a las instituciones relacionadas a la protección, puesta en valor y salvaguardia del patrimonio y su vinculación (o no) con la GRD, se identifican las siguientes.

En el Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio y en su Subsecretaría del Patrimonio Cultural no se expone explícitamente como eje institucional la relevancia de relacionar el riesgo con la conservación del patrimonio construido. Sin embargo, en algunas reparticiones heredadas de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, tales como la Subdirección Nacional de Gestión Patrimonial (SNGP) y el Centro Nacional de Conservación y Restauración (CNCR) ya se había avanzado en esta materia en años previos. La SNGP, tiene por misión apoyar y promover la gestión sostenible y la preservación del patrimonio cultural de Chile, entre ellos el declarado Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En tal sentido, se ha avanzado en materia de GRD en estos Sitios, desarrollando estudios para su resguardo, medidas de conservación y uso adecuado (SNGP, 2018). El CNCR, institución que promueve la conservación e investigación del patrimonio cultural, ha generado instancias de capacitación en GRD, según la metodología del Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM), la cual trata de un método a través del cual las instituciones responsables de la custodia de bienes culturales puedan prepararse para evitar su exposición a agentes externos, garantizando su preservación y acceso a la ciudadanía (ICCROM, 2016). El CNCR ha capacitado a profesionales responsables de las colecciones de los museos públicos del país, aportando con esta herramienta a la salvaguarda, protección y uso del patrimonio museológico (CNCR, 2018).

Respecto al marco jurídico que regula los 'monumentos nacionales' en Chile y que está bajo la tutela del Ministerio de Bienes Nacionales, específicamente la Ley N° 17.288, no hay mención particular a la GRD (Ley de MN, 1970). En relación a la Ley de Patrimonio Cultural, la cual modifica la ley citada anteriormente y que se encuentra en trámite constitucional en la Cámara de Diputados, tampoco se alude de manera explícita a la GRD (Cámara de Diputados, 2019).

Por su parte, en 2014, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo convocó una Comisión Asesora Presidencial, dando origen a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En este instrumento se incorpora el ámbito denominado 'Identidad y Patrimonio' dentro de sus cinco pilares fundamentales, propiciando el desarrollo urbano en sintonía con la historia e identidad de las diferentes culturas y localidades. En este documento, se identifican dos aspectos asociados a la GRD. Textualmente indica en el punto 4.3.17. "Establecer sistemas formales de emergencia y mecanismos de toma de decisiones en situaciones de catástrofes naturales que obliguen a una acción expedita de protección del patrimonio cultural dañado, desde la administración central o las autoridades regionales" (MINVU, 2014). Por otra parte, sin hacer alusión al concepto de riesgo, reconoce en el punto 4.1.6. "Establecer a nivel comunal registros gráficos integrados y permanentes de lo construido en las zonas urbanas de interés patrimonial que cuenten con algún tipo de protección o reconocimiento oficial, tanto en las propiedades privadas como en las públicas, con calidad suficiente para servir de base a estudios técnicos o académicos y estudios sobre el emplazamiento y relaciones de nuevos proyectos con su entorno" (MINVU, 2014). Este último artículo permite contar con un registro de información actualizada que reconoce el patrimonio presente en los territorios como un dato inicial fundamental ante un desastre.

A partir del segundo semestre del año 2018 se produce un cambio que repercutirá en la inclusión del patrimonio cultural en la Política Nacional para la GRD 2019-2030: bajo el alero de la Plataforma Nacional para la RRD, se conformó una mesa de trabajo denominada Patrimonio-ONEMI, vinculada al Área SNIT Patrimonio. Esta mesa la conformó un grupo de instituciones públicas, tales como el CNCR (quien la lidera), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, el Consejo de Monumentos Nacionales, el Ministerio de Bienes Nacionales, entre otras. Su objetivo es establecer estrategias y mecanismos que permitan calcular las pérdidas económicas directas en el campo del patrimonio cultural, con el fin de dar cumplimiento a la meta global C del Marco de Sendai para la RRD (ONEMI & Núñez, 2019).

Por otra parte, en materia de financiamiento asociado a la preservación del patrimonio inmueble nacional se reconocen los siguientes aspectos.

El Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio, cuenta con el Fondo del Patrimonio cuyo objetivo es el mejoramiento, conservación y/o rehabilitación de inmuebles, sean estos de dominio público o privado, a través del cofinanciamiento. Se consideran dentro de los criterios de selección ser representativos de valor patrimonial y poseedores de una alta significación cultural y/o social para la comunidad en la que se insertan (Ministerio de Cultura, 2018). Este fondo no reconoce como criterio de selección a iniciativas que consideren la GRD, si bien pudieran quedar incluidas en el concepto de preservación de los bienes.

Por su parte, el Programa Puesta en Valor del Patrimonio (PPVP), que administra la SUBDERE del Ministerio del Interior, tiene por objetivo colaborar con los Gobiernos Regionales en la protección y recuperación de edificaciones, conjuntos urbanos o sitios de valor reconocidos oficialmente, de forma que generen beneficios socio-económicos que contribuyan al desarrollo sustentable de los territorios (SUBDERE, 2018). Sin embargo, dentro de los objetivos específicos no se declara priorizar acciones asociadas a la GRD en el patrimonio construido. Y esto porque las inversiones están focalizadas a una priorización técnico-política en el cual el patrimonio en riesgo o acciones de prevención en los inmuebles patrimoniales no es considerado necesariamente como el criterio de prelación para una intervención, si no que la mirada se coloca sobre los beneficios que pueda generar el inmueble en las comunidades beneficiadas.

Si bien, existen otras fuentes de financiamiento que también han invertido permanentemente en proyectos de EPP, como lo es el fondo sectorial de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, ésta no se materializa en una política pública que integre la GRD, si no que en iniciativas aisladas.

A modo de resumen, se detallan las fuentes de financiamiento con fondos públicos en inmuebles patrimoniales y sus ámbitos de acción (ver Tabla 3).

Fuente de financiamiento	Ámbito de acción	Priorización de acciones asociadas a la GRD
PPVP (SUBDERE-GOREs)	Propiedades públicas y privadas sin fines de lucro	No
Fondo del Patrimonio (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio)	Propiedades públicas y privadas	No
Sectorial Dirección de Arquitectura MOP	Propiedades públicas	No
Sectorial otros Ministerios	Propiedades propias del sector	No

Tabla 3 Resumen de financiamiento público

Fuente: Autoras, 2020.

Por su parte, el Ministerio de Bienes Nacionales concluyó el año 2016 el Diagnóstico de inmuebles fiscales con valor patrimonial como un registro estadístico de las propiedades públicas a las cuales se les atribuyen valores patrimoniales (Ministerio de Bienes Nacionales, 2016). Esta información permite tener un panorama actualizado de la situación del patrimonio cultural inmueble de propiedad de la Nación.

Por lo expuesto, se da cuenta de que en los últimos diez años ha existido una evolución importante en materia de protección y puesta en valor del patrimonio construido en el país, contando con una institucionalidad asentada, programas específicos y recursos disponibles, no obstante, se deja en evidencia que las líneas de financiamiento no consideran dentro de sus objetivos priorizar acciones asociadas a la GRD en el patrimonio construido, principalmente desde una fase preventiva, pues el actuar se asocia a operaciones reactivas. Así también, se evidencia que al momento de levantar iniciativas de inversión en la EPP, no existe un factor de priorización superior de estas propiedades por sobre otros inmuebles patrimoniales en los que las propiedades sean privadas.

MARCO INTERNACIONAL EN GESTIÓN DE RIESGOS ANTE DESASTRES

El concepto de GRD aplicado al patrimonio cultural comenzó a ser parte de la agenda pública mundial debido a la diversidad de desastres y conflictos que se han ocasionado en el planeta en las

últimas décadas. En tal sentido, se exponen a continuación algunos ejemplos que han dado origen y continuidad al marco internacional en GRD:

Un hito derivado de la destrucción de patrimonio durante la Segunda Guerra Mundial fue la Convención de la Haya en 1954, referida a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (UNESCO et al., 2010).

En 1972, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, surgida al amparo de la UNESCO, constata que el patrimonio cultural y natural está cada vez más amenazado de destrucción. Se definen los elementos que integran el patrimonio y los criterios de gestión e intervención que hasta en la actualidad son un referente. Considera además que le corresponde a la colectividad internacional participar en la protección del patrimonio de valor universal excepcional, prestando una asistencia colectiva que, sin reemplazar la acción del Estado interesado, la complete eficazmente (UNESCO, 1972).

En 1998, la Declaración de Radenci, se enfocó en la protección del patrimonio cultural en caso de emergencia, por lo que se insta a los Estados a crear instrumentos legales y sistemas organizativos para la GRD, tanto en situaciones normales como excepcionales (Bellido, s/f).

En el Marco de Acción de Hyogo 2005–2015 se señala: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005), instando a los países a través de sus marcos institucionales integrar la RRD en las políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno. En materia de patrimonio, si bien no lo aborda directamente, si fomenta la revisión de normas de construcción para su aplicación, en particular en asentamientos humanos no regulados, y propiciar la construcción de estructuras resistentes a los desastres (UNISDR, 2005). Esto demuestra un interés indirecto respecto a las edificaciones históricas vernaculares y con ausencia de norma de construcción.

En 2015, como resultado del Marco de Sendai para la RRD 2015–2030, se insta a fortalecer la gobernanza para la GRD, fomentando la colaboración entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la RRD y el desarrollo sostenible mediante la generación de leyes, regulaciones y políticas públicas. En relación a la salvaguardia del patrimonio cultural se valora la resiliencia de las comunidades y su desarrollo cultural, pero que es susceptible a los desastres y conflictos, así como a los efectos del cambio climático. En su meta C 'Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto mundial para 2030', se identifica en la letra C-6 que las pérdidas económicas directas por patrimonio cultural dañado o destruido atribuidas a los desastres. Lo expuesto demuestra la relevancia que se le otorgó al patrimonio, comprendiendo el significado que las personas de una comunidad le pueden atribuir a un lugar y a la identidad que esas personas tienen arraigada, y que en la medida que se recupere contribuye a la resiliencia de las sociedades (UNISDR, 2015).

Por otra parte, en el año 2010, la UNESCO a través de los organismos asociados en la gestión del patrimonio: el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), el ICCROM y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) publicó un manual en gestión de riesgo para sitios inscritos en la lista de Patrimonio Mundial. Este texto surgió como respuesta metodológica a la afectación sobre estos bienes producto de las crecientes amenazas tanto socio-naturales como antrópicas y la escasa preparación por parte de los administradores y gestores de los mismos sitios (UNESCO et al., 2010).

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GRD EN EL PATRIMONIO CULTURAL

Generalmente como una acción reactiva ante un desastre de magnitud, algunos gobiernos han logrado visualizar la importancia de concebir políticas públicas o herramientas de planificación asociadas a la GRD asociadas al patrimonio cultural. En tal sentido, a continuación, se exponen algunas políticas internacionales en esta materia, las cuales servirán de orientación para generar los lineamientos que apunten a la formulación de una política pública para la GRD en la EPP.

Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural, España

El terremoto de Lorca, España, en el año 2011 ocasionó serios daños en el patrimonio arquitectónico. Aunque en primera instancia las autoridades destinaron recursos para garantizar la vida y seguridad de las personas, así como el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, luego se otorgó financiamiento para el resguardo de los bienes patrimoniales afectados.

Como consecuencia de este episodio, se dio origen a un plan cuya institución responsable es el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el cual se rige de acuerdo a lo establecido en la Ley sobre Protección Civil de España. Sus objetivos fueron: diseñar procedimientos para la prevención y protección del patrimonio cultural ante la probabilidad de que se produzca una catástrofe; instaurar una metodología de actuación para minimizar los daños que se pudieran producir; y diseñar instrumentos de actuación y mecanismos de coordinación con las distintas instituciones que intervienen en las situaciones de emergencia y que afectan a la seguridad de las personas y de los bienes.

En base a estos objetivos, se desprende con mayor especificidad que es necesario: Identificar los fenómenos de origen natural que pueden afectar los bienes culturales y la probabilidad de ocurrencia en función de parámetros geográficos, climatológicos, geológicos y biológicos; Identificar los peligros de origen antrópico –ya sean intencionados, fortuitos o derivados de la negligencia– que puedan afectar a los bienes culturales y la probabilidad de ocurrencia en función; Identificar y localizar geográficamente los bienes culturales que puedan verse afectados por los distintos riesgos; Diseñar medidas de prevención y protección de los bienes culturales frente a los distintos riesgos a los que pueden verse expuestos; Diseñar una metodología de evaluación de daños; Establecer criterios de priorización de las actuaciones; entre otros.

Carta del *Rischio* del Patrimonio Cultural, Italia

En 1987 el Instituto Superior de Conservación y Restauración, órgano técnico del Ministerio de Patrimonio Cultural y Actividades de Italia publicó el estudio 'Por una carta del riesgo del patrimonio cultural', aportando a la reflexión acerca de contar con instrumentos para la protección del patrimonio cultural frente a las amenazas.

Metodológicamente, la Carta del *Rischio* es una herramienta de planificación mediante un sistema de información territorial de apoyo a los organismos estatales responsables de la protección del patrimonio cultural. La Carta sistematiza datos de bienes culturales diversos (arquitectónicos, arqueológicos e histórico-artísticos), con énfasis en su estado de conservación y factores de peligrosidad que provocan su deterioro. En tal sentido, se entiende que los factores de riesgo derivan de una combinación de tres elementos: el valor patrimonial de las obras; su comportamiento frente a los daños (vulnerabilidad); y la probabilidad de acontecimientos dañinos (factores de peligrosidad).

La Carta tiene como objeto identificar el grado de exposición de los bienes culturales, entregando información para programar las acciones de mantenimiento y/o restauración. Para ello, se elaboró la información en distintas fases: la primera consistió en una catalogación de la presencia y distribución del patrimonio cultural en el territorio; la segunda fue levantar información en un soporte cartográfico relativa a los factores de peligrosidad para el patrimonio cultural, identificados en factores estático-estructural (terremotos, desequilibrios hidrogeológicos, disminución demográfica con la consiguiente interrupción del mantenimiento, etc.), factores ligados al ambiente atmosférico (contaminación atmosférica, cercanía del mar, etc.), y factores antrópicos (vandalismos, presión turística, etc.). Por último, la tercera etapa, consiste en la medición del estado de conservación.

Programa de Prevención de Desastres en Materia de Patrimonio Cultural, México

Este programa, inserto en las funciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), dependientes de la Secretaría de Gobierno de México, regula medidas de prevención y mitigación del riesgo en caso de amenaza socio-natural o inducida por el hombre, protegiendo los bienes inmuebles y muebles considerados patrimonio cultural y gestionando su recuperación en el caso de que estos resultasen dañados.

Dentro de los objetivos de este programa se encuentran: fomentar la cultura de prevención de desastres en el patrimonio cultural entre las instituciones así como entre la sociedad civil; conservar el patrimonio cultural en condiciones óptimas de mantenimiento; promover condiciones de seguridad del patrimonio cultural; fortalecer los centros INAH a fin de estar en condiciones de hacer frente a las emergencias y coordinar acciones y esfuerzos para reducir los efectos de desastres; y establecer medidas de prevención de causas de vulnerabilidad del patrimonio cultural, incorporando la GRD en las actividades institucionales.

Para alcanzar estos objetivos, este Programa se divide en 3 subprogramas: Prevención, Auxilio y Recuperación. En el primer subprograma se identifican las amenazas a las que están expuestas las personas; se establecen ámbitos territoriales de distintas escalas y niveles de riesgo;

y se diseñan acciones de mitigación y reducción de riesgos antes de que sucedan los desastres. En cuanto al subprograma auxilio, corresponde a las acciones que se efectuarán luego de la ocurrencia del desastre y culmina con la evaluación de daños. Por último, el subprograma Recuperación está orientado a la reconstrucción de la infraestructura dañada.

Cartilla básica de gestión del riesgo para el patrimonio material e infraestructura cultural, Colombia

Entre los años 2010 y 2011 gran parte de Colombia sufrió de intensas lluvias que afectaron con inundaciones y avalanchas, causadas por el fenómeno de la Niña, generando severas consecuencias económicas, sociales y ambientales. Tras este escenario, se redactó el año 2012 la Política Nacional para la Gestión del Riesgo.

Paralelamente, el Ministerio de la Cultura, detectó que los activos culturales y la edificación patrimonial, asociados a la identidad de las comunidades, habían sido altamente afectados, lo cual se tradujo en la pérdida temporal de las dinámicas de cohesión de las comunidades y el aprecio por la cultura, elementos fundamentales del tejido social. Como resultado surgió la Cartilla básica de gestión del riesgo para el patrimonio material e infraestructura cultural, herramienta cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de los actores público-privado que están vinculados al patrimonio con el fin de que se elaboren planes de GRD para dicha infraestructura y los bienes patrimoniales que ahí se albergan.

DISCUSIÓN: LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GRD EN LA EDIFICACIÓN PÚBLICA PATRIMONIAL

Dada la importancia de integrar la GRD en los diversos ámbitos de acción del Estado, especialmente desde las iniciativas en curso, surge la relevancia de contar con una política pública para la GRD que abarque todo el patrimonio construido. Sin embargo, la oportunidad de enfocarse en primera instancia en la EPP se justifica, por un lado, desde el rol que cumple como infraestructura crítica dentro de la administración del Estado, así como por su valor como parte del patrimonio histórico construido. Tal es el caso de inmuebles de relevancia nacional como son los Palacios Presidenciales, los Tribunales de Justicia, varias intendencias, museos, bibliotecas, establecimientos educacionales, entre otros. Lo anterior implica necesariamente articular a una serie de actores e instituciones relacionados con estas materias: los vinculados al patrimonio como aquellos que aportan información y gestión referente a las amenazas socio-naturales y antrópicas que se pueden originar en un determinado territorio.

Tanto la falta de una política pública en materia de GRD como de articulación entre estos actores, define un panorama actual de vulnerabilidad institucional para la EPP, requiriendo contar con una política pública que permita su preservación en el tiempo como legado a nuevas generaciones, demostrando asimismo la presencia y responsabilidad del Estado en esta materia.

En tal sentido, para lograr la implementación de una política pública de GRD en la EPP, ésta debe incorporarse en la agenda pública, situación que se comenzó a dar con la conformación de la mesa de trabajo Patrimonio ONEMI, bajo el alero de la Plataforma Nacional para la RRD. Obtenido ese primer paso, se desarrolla la formulación e implementación de la política pública con definiciones institucionales, organizacionales y recursos que incorporarán las recomendaciones internacionales en materia de GRD y Patrimonio (ver Figura 6).

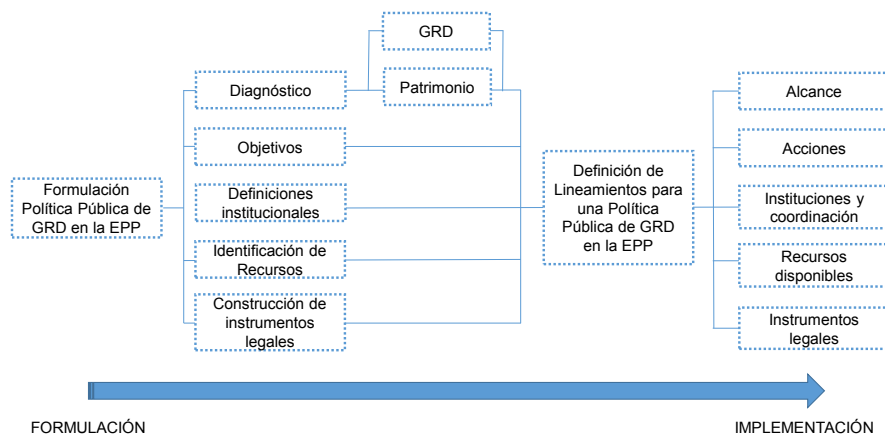


Figura 6. Formulación e Implementación de una política pública de GRD en la EPP
Fuente: Autoras, 2020.

Como consecuencia de lo anterior, es que en base a los 5 ejes que conforman la Política Nacional para la GRD 2019–2030 elaborada por la ONEMI, y que se desprenden del marco de Sendai, se proponen a continuación Objetivos estratégicos y Lineamientos de una política pública de GRD en la EPP:

Eje de la Política Nacional de GRD 2019–2030	Propuesta de Lineamientos de una política pública de GRD en la EPP	
	Objetivo estratégico	Lineamientos
Eje 1: Comprender el riesgo de desastres	Crear, Fomentar y Sistematizar el conocimiento en materia de EPP, que contribuya al análisis, evaluación y planificación para la GRD.	1.1. Contar con información actualizada de la EPP y las amenazas a las cuales se encuentra expuesto. 1.2. Gestionar conocimiento científico en materia de estructuras patrimoniales, promoviendo la innovación de soluciones.
Eje 2: Fortalecer la Gobernanza	Promover y fortalecer las competencias institucionales en materia de EPP.	2.1. Fomentar una vinculación interinstitucional entre los distintos Organismos del Estado relacionados a la EPP en materia de GRD. 2.2. Identificar roles y ámbitos de acción entre las Instituciones vinculadas.
Eje 3: Planificar en invertir en la RRD para la Resiliencia	Identificar y desarrollar un mecanismo multidisciplinario que priorice y asegure financiamiento en la EPP.	3.1. Desarrollar metodologías de priorización de acciones y/o intervenciones en la EPP que permitan reducir la vulnerabilidad o incrementar la resiliencia. 3.2. Implementar mecanismos de financiamiento permanente.
Eje 4: Proporcionar una respuesta eficaz y eficiente	Diseñar un Plan de Formación y Capacitación en GRD en la EPP.	4.1. Desarrollar sistemas integrados y coordinados para el levantamiento de daños. 4.2. Asegurar la formación de conocimiento y capacidades en el levantamiento y registro de información. 4.3. Desarrollar procedimientos estandarizados para la operación en la fase de respuesta.
Eje 5: Fomentar una Recuperación sostenible	Promover mecanismos de priorización para una recuperación sostenible de la EPP.	5.1. Fomentar mecanismos de planificación y priorización de la recuperación de la EPP en la fase de respuesta. 5.2. Sistematización de los procesos de aprendizaje en todo el ciclo de gestión de desastres.

Tabla 4. Lineamientos de una Política Pública de GRD en la EPP

Fuente: Autoras, 2020.

Se propone que su implementación sea desde una institución centralizada que tenga presencia en todo el territorio nacional. Esto por cuanto los criterios de priorización en la EPP debieran corresponder a una suma de factores que arrojen el nivel vulnerabilidad de los inmuebles en todo el país, los riesgos a los cuales están sometidos, su estado de conservación y su relevancia como infraestructura crítica. No obstante, la elaboración de la estrategia de intervención debiera efectuarse en la región donde está inserta la edificación.

Se identifica que las instituciones de gobierno que se vinculan directamente con el patrimonio corresponden a:

- ONEMI: institución planificadora, coordinadora y ejecutora de las actividades destinadas a la prevención, mitigación, alerta, respuesta y rehabilitación que demanda el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil frente a amenazas y situaciones de emergencias, desastres y catástrofes; con el fin de resguardar a las personas, sus bienes y ambiente a nivel nacional, regional, provincial y comunal (ONEMI, 2018).

- Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas: institución que provee y conserva la edificación pública del país, contribuyendo al desarrollo humano, social y cultural, de comunidades y ciudades, mejorando la calidad de vida de las personas y la equidad a través de la edificación pública, el arte y la puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbano (Dirección de Arquitectura, 2018).
- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: tiene por objetivo colaborar en el diseño, formulación e implementación de políticas, planes y programas que contribuyan al desarrollo cultural y patrimonial de manera armónica y equitativa en todo el territorio nacional (Ministerio de Cultura, 2018).

Se asume aquí que, con la coordinación institucional de estos organismos, se lograría dar respuesta a los objetivos estratégicos y lineamientos de una política pública de GRD en la EPP.

En materia de disponibilidad de recursos, debiera crearse una glosa presupuestaria que permita resguardar el financiamiento para las acciones autorizadas en el marco de la política pública y que, a su vez, admita proyectar la planificación de inversiones futuras.

Para la elegibilidad de las acciones a realizar en el marco de los 5 ejes que conforman la Política Nacional para la GRD 2019–2030 y alineados con las recomendaciones de los organismos especializados (UNISDR, 2015) se proponen lineamientos para una política pública enfocada en la EPP que contemple todo el ciclo de la GRD (ver Figura 7) y de esta manera, avanzar de un accionar reactivo a uno preventivo.

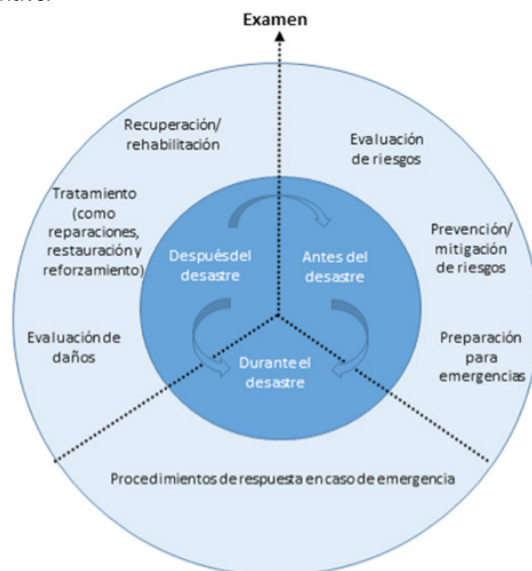


Figura 7: Etapas del ciclo de GRD

Fuente: Autoras, 2020, basada en Manual de Referencia GRD Patrimonio Mundial (UNESCO et al., 2010).

Ante lo expuesto, se proponen en la Tabla 5 las siguientes acciones asociadas a los lineamientos ya presentados en la Tabla 4 y enmarcadas en el ciclo de gestión de riesgo de desastres:

ETAPA: ANTES DEL DESASTRE

Lineamiento 1.1: Contar con información actualizada de la EPP y las amenazas a las cuales se encuentra expuesto.

Elaboración de un levantamiento completo de datos de la EPP del país, registrando atributos relevantes, tales como: denominación, ubicación, superficies, uso actual y anteriores, materialidad, período histórico de construcción y datos asociados a sus autores; individualización de objetos de valor que pudiesen contenerse en el interior, caracterización de su valorización, estado de conservación, identificación del nivel de la vulnerabilidad y riesgo que presente el inmueble, entre otros. Para ello, se requiere contar con información catalogada mediante un sistema de información integrado, de acuerdo a lo reglamentado y coordinado por el SNIT referente a la interoperabilidad de los sistemas de administración. Fundamental es que estos mapas de la EPP se vinculen directamente con los mapas de riesgo (como por ejemplo mapas de vulnerabilidad de tsunamis, volcanes, incendios forestales, entre otros), con tal de tener un cruce de información que permita orientar decisiones.

Contar con guías de mantenimiento y seguridad de cada inmueble, identificando una programación de inversión y compromiso de financiamiento, comprendiendo que son medidas de conservación preventiva que promueven mantener el edificio "sano y seguro". Contar con planos de levantamiento arquitectónico actualizados, indicando la señalización y ubicación de los equipos y material de seguridad.

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación)

ETAPA: ANTES DEL DESASTRE	
Lineamiento 1.2: Gestionar conocimiento científico en materia de estructuras patrimoniales, promoviendo la innovación de soluciones	<p>Promover estudios de estructuras históricas que permitan conocer las características micro y macro estructurales de las construcciones y fomentar la creación de ensayos de laboratorio con el objeto de generar normativa que permita conservar e intervenir estas edificaciones.</p> <p>Promover la creación, actualización y profundización de nuevas normas chilenas en materia del patrimonio construido, a las ya existentes: NCh 3332 "Intervención de construcciones patrimoniales de tierra cruda – Requisitos del proyecto estructural" e "Intervención estructural en construcciones de valor patrimonial – construcciones históricas" (esta última próxima a su publicación).</p>
Lineamiento 3.1: Desarrollar metodologías de priorización de acciones y/o intervenciones en la EPP que permitan reducir la vulnerabilidad o incrementar la resiliencia	El registro de datos de la EPP permitiría contar con un ranking nacional de inmuebles en estado de vulnerabilidad, lo cual priorizaría intervenciones en éstos, principalmente aquellos que su estructura esté en riesgo y ocasione peligro a las personas.
Lineamiento 4.2: Asegurar la formación de conocimiento y capacidades en el levantamiento y registro de información	<p>Generar capacidad institucional que fomente la formación en materia de comprensión de daños después del desastre en la EPP. En tal sentido, promover que profesionales capacitados en técnicas constructivas se capaciten permanentemente y obtengan una certificación que les permita evaluar las edificaciones post desastre y aplicación de la ficha de levantamiento de daños.</p> <p>Y esta formación, también entregarla a estudiantes de carreras de la construcción, tanto a nivel teórico, práctico y normativo para mejorar y aumentar la formación profesional futura.</p>
ETAPA: DURANTE EL DESASTRE	
Lineamiento 4.1: Desarrollar sistemas integrados y coordinados para el levantamiento de daños	<p>Generar y robustecer una ficha única de registro de daños para la EPP. La información obtenida identificará aquellas edificaciones que pueden ser habilitadas, las que tienen uso restringido y cuáles quedan inhabilitadas. En ningún caso el registro de daños tendrá por definición demoler total o parcialmente una edificación, lo cual quedará identificado en una etapa posterior.</p> <p>Esta actividad permitirá contar un reporte estadístico de daños, con tal de activar fondos públicos y de aseguradoras (si es que las hay) para su recuperación.</p> <p>La ficha aportará con medidas de acción de emergencia, tales como acciones que tiendan a estabilizar las edificaciones mediante trabajos de apuntalamiento, acordonamiento, entre otros y reducir la pérdida de elementos de valor relevantes de la EPP, disminuyendo también el riesgo a personas.</p>
Lineamiento 4.3: Desarrollar procedimientos estandarizados para la operación en la fase de respuesta	<p>Implementar acciones de información de evacuación de manera segura ante un desastre, como por ejemplo ejercicios de simulacros, con tal de obtener datos que contribuyan a mejorar la respuesta ante un desastre real.</p> <p>Establecer centros de acopio para emergencias donde centralizar materiales, herramientas y equipos para actuar de manera efectiva y rápida ante un desastre. Fundamental es que se estudie la ubicación de estas unidades de acopio con tal de que estén en zonas menos riesgosas, pero próximas a donde se emplaza la EPP.</p> <p>Contar con protocolos de traslado de objetos de valor propios de la edificación (objetos no estructurales), objetos muebles, material documental, digital o de otra especie que sea relevante resguardar para el giro de la Institución. Estos objetos deberán quedar identificados en actas de registro.</p>
ETAPA: DURANTE EL DESASTRE	
Lineamiento 2.1: Fomentar vinculación interinstitucional entre los distintos Organismos del Estado relacionados a la EPP en materia de GRD.	Dado que se efectuarán acciones físicas que alteren parcial o globalmente la EPP que esté protegida bajo las leyes patrimoniales vigentes, propiciar un protocolo simplificado para contar con las autorizaciones de las instituciones responsables.
Lineamiento 2.2.: Identificar roles y ámbitos de acción entre las Instituciones vinculadas.	
Lineamiento 5.1: Fomentar mecanismos de planificación y priorización de la recuperación de la EPP en la fase de respuesta.	<p>Generar informe de evaluación final que dé cuenta de los daños que sufrió el inmueble y que genere una propuesta de cómo restaurar las condiciones físicas del inmueble para su uso definitivo. Este informe será realizado por un equipo interdisciplinario.</p> <p>Aplicar plan de restauración de los EPP, enmarcado en una priorización de la intervención, tanto desde el punto de vista patrimonial como de su uso.</p>
Lineamiento 5.2: Sistematización de los procesos de aprendizaje en todo el ciclo de gestión de desastres.	Aplicación de indicadores de gestión de calidad que permitan evaluar el impacto en la EPP como consecuencia de la ocurrencia de un desastre. Efectuar un análisis cualitativo y estadístico de las pérdidas económicas directas por patrimonio cultural dañado o destruido atribuidas a los desastres, de acuerdo a lo establecido en el Marco de Sendai.
TRANSVERSAL: ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DEL DESASTRE	
Lineamiento 3.2: Implementar mecanismos de financiamiento permanente.	Implementar sistema de gestión de calidad que establezca indicadores para evaluar el impacto en la EPP como consecuencia de la diversidad de desastres socio-naturales y antrópicos que la aquejan.

Tabla 5. Acciones asociadas a los lineamientos de una Política Pública de GRD en la EPP
Fuente: Autoras, 2020.

CONCLUSIONES

En Chile, existe una institucionalidad cada vez más sólida en materia de GRD y de protección del patrimonio cultural. Sin embargo, ambos temas no se encuentran formalmente vinculados, por lo que la propuesta de lineamientos de una política pública de GRD en la EPP plantea ponerlos en relación, aportando con acciones concretas de acuerdo a los ejes de la Política Nacional para la GRD 2019–2030.

Se argumenta que se requiere de una política pública en estas materias porque se necesita de una coherencia interinstitucional durante todas las etapas del ciclo de GRD tanto en materia de intervención como de coordinación con quienes administran dichos inmuebles patrimoniales públicos. Por otro lado, se requieren recursos específicos anuales identificados en la Ley de Presupuestos, metodologías para la obtención de fondos, así como de aprobación de intervenciones simplificadas, entre otras gestiones que se van a ir incorporando al momento de la implementación de la política pública y que generarán mejora continua.

Queda en evidencia la serie de iniciativas en curso e instituciones públicas involucradas directa e indirectamente en estas materias. De ahí la importancia de plantear una articulación interinstitucional con roles claros, dependiendo de la competencia de cada uno para cubrir las múltiples tareas ya sea en materia de prevención (levantamiento de información objetiva y actualizada permanentemente; o acciones de conservación en base a una programación anual); medidas durante el desastre (coordinación en la obtención de toma de datos objetivos y medidas de emergencia); y luego del desastre, en una priorización basada en parámetros claros que permitan una toma de decisión objetiva, ordenada y anticipada.

La metodología que aquí se plantea para la definición de una política pública enfocada en EPP podría ser la base para ampliar su aplicación, con los debidos ajustes, al universo de inmuebles patrimoniales del país.

REFERENCIAS

- Bellido, J. (s/f). La defensa del patrimonio en los países en conflicto. Recuperado de: <http://www.oocities.org/museos2000/patrimonio/conflicto/conflicto.htm> [visitado el 18 oct. 2018]
- Cámara de Diputados de Chile. (2019). *Ley de Patrimonio Cultural*. Valparaíso: Cámara de Diputados de Chile. Recuperado de: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13243&prmBoletín=12712-24&fbclid=IwAR2WxWoIKSs2aC4aBisDSbcfhc-LrotiHPpdKcqCj2daf2MeaJOHowwhFc [visitado el 02 jul. 2019]
- Cardoso, G. (2006). Societies in Transition to the Network Society. In Castells, M. & Cardoso, G. (Eds), *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Washington DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.
- Centro Nacional de Conservación y Restauración. (2018). Quiénes somos. Recuperado de: <http://www.cncr.cl/sitio/Secciones/Quienes-somos/Mision/> [visitado el 18 oct. 2018]
- CMN. (2018). Ley de Monumentos Nacionales. Recuperado de: <http://www.monumentos.cl> [visitado el 18 oct. 2018]
- Dirección de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas MOP. (2018). Quiénes somos. Recuperado de: <http://arquitectura.mop.cl/AcercadelaDireccion/Paginas/quienessomos.aspx/> [visitado el 18 oct. 2018]
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia, México. (2005). Manual de políticas y lineamientos para la atención del Patrimonio Cultural afectado por desastres naturales o antropogénicos. Recuperado de: <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/norma%3A232> [visitado el 18 oct. 2018]
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. London: Martin Robertson.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Thousand Oaks; CQ Press.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2005). Del dicho al hecho ¿Cómo implementar las políticas públicas? Ponencia en X Congreso CLAD, Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf_comoimplementarlaspoliticaslalamera.pdf [visitado el 18 oct. 2018]

- Meny, I., & Theonig, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Ministerio de Bienes Nacionales & SURPLAN consultores. (2016). *Estudio Diagnóstico de Inmuebles Fiscales Con Valor Patrimonial*. Santiago de Chile: SURPLAN.
- Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio. (2018). Ministerio. Recuperado de: <https://www.cultura.gob.cl/ministerio/> [visitado el 18 oct. 2018]
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de España. (2015). Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural. Recuperado de: <https://sede.educacion.gob.es/publivena/plan-nacional-de-emergencias-y-gestion-de-riesgos-en-patrimonio-cultural/patrimonio-historico-artistico/20705C> [visitado el 18 oct. 2018]
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo. (2018). Carta del Rischio. Recuperado de: <http://www.cartadelrischio.it/spa/evoluzione.html> [visitado el 18 oct. 2018]
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU. (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano: Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 4*. Santiago de Chile: MINVU. Recuperado de: <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf> [visitado el 18 oct. 2018]
- Naciones Unidas UN. (2010). *Diagnóstico de la situación de la reducción del riesgo de desastres en Chile*. Santiago de Chile: UN. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/18281_informacionesunidas1.pdf [visitado el 11 jul. 2019]
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documento de trabajo N°7 Instituto de Asuntos Públicos*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile INAP. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1 [visitado el 18 oct. 2018]
- ONEMI. (2014). *Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Santiago de Chile: ONEMI. Recuperado de: <http://repositoriodigitalonemi.cl/web/handle/2012/1710>. [visitado el 18 oct. 2018]
- ONEMI. (2016). Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. Recuperado de: [https://siac.onemi.gov.cl/documentos/PLAN ESTRATEGICO_BA\]A.pdf](https://siac.onemi.gov.cl/documentos/PLAN ESTRATEGICO_BA]A.pdf) [visitado el 18 oct. 2018]
- ONEMI. (2017). Plan Nacional de Emergencia. Recuperado de: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/1434.pdf> [visitado el 18 oct. 2018]
- ONEMI & Silva, N. (2018). *Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres e Instrumentos Nacionales para la GRD 2019-2030. Segunda Plenaria PNRD 2018*. Santiago de Chile: ONEMI.
- ONEMI & Núñez, D. (2019). Presentación Patrimonio Cultural y GRD En el contexto del Marco de Sendai para la RRD en Seminario-Taller Fortalecimiento de la GRD en Sitios del Patrimonio Mundial en Chile, 25 abril. Santiago de Chile.
- SUBDERE. (2018). Programa Puesta en Valor del Patrimonio. Recuperado de: <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/programa-puesta-en-valor-del-patrimonio> [visitado el 18 oct. 2018]
- SUBDERE. (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Recuperado de: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/gu%C3%AD-metodo%C3%B3gica-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-regionales-mayo-2009> [visitado el 18 oct. 2018]
- Subdirección Nacional de Gestión Patrimonial. (2018). Quienes somos. Recuperado de: <http://www.sngp.cl/sitio/Secciones/Quienes-Somos/Mision/> [visitado el 18 oct. 2018]
- UNESCO, ICCROM, ICOMOS & UICN. (2010) *Manual de referencia Gestión del Riesgo de Desastres para el Patrimonio Mundial*. Paris: UNESCO. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2010-105-Es.pdf> [visitado el 15 oct. 2017]
- UNESCO. (1972). *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*. Paris: UNESCO. Recuperado de: <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf> [visitado el 13 dic. 2018]
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction UNISDR. (2005). *Marco de Acción de Hyogo*. Hyogo: UNISDR.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Sendai: UNISDR.