

## **Estrategias de manejo de crisis sociales por medio de políticas públicas: mitigación y reforma**

Gabriela Azócar\*

### RESUMEN

El carácter recurrente de las crisis sociales impone una fuerte presión por el desarrollo de estrategias que permitan su manejo. Este artículo sostiene que, para ello, tanto sus dinámicas operativas como las consecuencias que estas tienen sobre las personas tienen que ser tomadas en consideración. El texto identifica y revisa dos estrategias de manejo de crisis por medio de políticas públicas: mitigación y reforma. Ambas se analizan en función de las dimensiones que abordan, el tiempo en que se llevan a cabo, los objetivos que se proponen y las consecuencias no previstas del proceso de toma de decisiones. El análisis sugiere que aquellas estrategias que destinan más tiempo a actividades de diseño e implementación, muestran mayores niveles de reflexividad, lo que favorece una mayor coherencia en la fase de reestructuración postcrisis. La reforma, por tanto, contribuye a una más sustantiva superación de crisis sociales, mientras que la mitigación presenta mayores riesgos de favorecer la incubación de nuevas crisis.

**PALABRAS CLAVE:** Manejo de crisis, mitigación, reformas, intervención, políticas públicas

### **Managing Social Crises through Public Policies: Mitigation and Reform**

### ABSTRACT

The recurring character of social crises puts a strong pressure for the development of strategies aiming to manage them. This paper argues that for managing crises both the operative dynamics and the consequences of crises on people have to be taken into consideration. The article identifies and reviews two strategies of crisis management through public policies: mitigation and reform. Both of them are analyzed regarding the dimensions they address, the time in which they are carried out, their aims, and the unforeseen consequences of the decision making process. The analysis suggests that strategies taking more time in activities of design and implementation show higher levels of reflexivity, which favors higher coherency in the restructuration phase postcrisis. Hence, the reform contributes to a more substantial overcoming of social crises, while mitigation entails higher risks of favoring the incubation of new crises.

**KEYWORDS:** Crisis, management, mitigation, reform, intervention, policies

---

\* Doctora en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado. Investigadora Adjunta del Núcleo Milenio Modelos de Crisis (NS130017), en cuyo marco se ha desarrollado esta investigación. La autora agradece los comentarios y sugerencias de Hugo Cadenas.

✉ [gabriela.azocar@gmail.com](mailto:gabriela.azocar@gmail.com).

Recibido marzo 2017 / Aceptado junio 2017

Disponible en: [www.economiaypolitica.cl](http://www.economiaypolitica.cl)

Una de las consecuencias de los procesos de aumento de complejidad social que caracterizan a la sociedad moderna es el desarrollo recurrente de crisis sociales caracterizadas por un desplazamiento temporal entre el cambio en las prácticas sociales y la adaptación de distintos sistemas a esos cambios (Luhmann 1984; Giddens 2011; Archer 2016). Esta asincronía genera una serie de conflictos, problemas de coordinación y perjuicios que afectan las operaciones de sistemas tales como la economía, la política, la salud y la educación, así como las dinámicas, prácticas y experiencias de organizaciones, comunidades e individuos. Es en tales problemáticas que las crisis se revelan. Estas, sin embargo, no implican solo consecuencias negativas, pues también reflejan posibilidades de cambio en aquellas condiciones y contextos sociales que requieren ajustar y actualizar sus rendimientos (Koselleck 2006).

Las crisis dan cuenta de la necesidad de restitución de las operaciones de sistemas sociales en términos de redistribución de los recursos y rendimientos (Kouzmin 2008). En tal sentido he definido el *manejo de crisis* como procesos de intervención sobre el funcionamiento y los rendimientos de los sistemas en los que estas producen. El manejo de crisis busca acelerar el proceso de reestructuración de las esferas sociales con el fin de reducir los efectos negativos sobre las personas y sus entornos (Bundy y Pfarrer 2015). En este contexto, el Estado es uno de los principales actores llamados a asumir el desafío de intervenir crisis sociales por tres razones: primero, entre sus funciones se encuentra la representación de los intereses colectivos que reflejan las necesidades y demandas de actores y comunidades afectadas por crisis sociales; segundo, las propias intervenciones del Estado por medio de políticas públicas pueden tener consecuencias no esperadas; y tercero, aun cuando las políticas públicas puedan tener consecuencias no esperadas, ellas constituyen una tarea ineludible del Estado moderno (Jobert 2004; Luhmann 2009; Parsons 2012).

El manejo de crisis por medio de políticas públicas es uno de los mecanismos centrales por medio del cual el Estado interviene su entorno (Kouzmin 2008; Jessop 2016). En este artículo empleo un concepto amplio de *políticas públicas*. Las entiendo como estrategias de intervención desarrollada desde el Estado en coordinación con actores privados

e instituciones intermediarias para enfrentar problemas sociales que afectan el funcionamiento institucional y los planes de vida de las personas (Chaqués 2004; Aguilar 2006; Kjaer 2017). Estas intervenciones pueden ser altamente exitosas, pero también pueden constituir el antecedente de nuevas crisis sociales. En tal sentido, sostengo que es posible identificar dos tipos de consecuencias derivadas del manejo de crisis por medio de políticas públicas: a) efectos esperados de la toma de decisiones que se reflejan en el cumplimiento de las metas de reestructuración trazadas, y b) efectos no previstos que se traducen en nuevas formas de daño o perjuicio y que contribuyen a la ampliación de la crisis, o bien, a la incubación de una diferente. En cualquiera de los dos escenarios, la intervención por medio de políticas públicas genera cambios en los contextos sociales afectados, lo que aumenta la imprevisibilidad de nuevas crisis en el futuro.

El objetivo de este artículo es describir dos estrategias de manejo de crisis de uso recurrente por parte del Estado: mitigación y reforma. Identifico las características de estos procesos de intervención en función de las dimensiones de crisis que abordan, la extensión temporal en la que se llevan a cabo, los objetivos que se proponen y las consecuencias no previstas asociadas a su implementación. La mitigación corresponde a la forma en que el Estado reacciona a problemas que, por la magnitud de los daños que generan son de alta urgencia y los que por tanto, requieren de soluciones que en el corto plazo establezcan las condiciones de supervivencia e inclusión de las personas afectadas (Bogard 1988; Nilsen y Olsen 2007; Roberts 2009). Por su parte, las reformas siguen la lógica tradicional del proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, en tanto implican: a) la identificación del perjuicio que la crisis devela, b) la selección de alternativas de solución, c) el diseño y puesta en marcha de nuevas formas de regulación e intervención (Evert et al. 2011; Hallerberg y Scartascini 2015; Mayntz 2015).

Los resultados del análisis indican que la extensión de los efectos no previstos se asocia al nivel de reflexividad de la estrategia de manejo de crisis, lo que se vincula con el tiempo destinado al diseño e implementación de las medidas de intervención. Las reformas, por tanto, cuentan con un mayor potencial de reestructuración y con un

menor nivel de efectos no esperados; mientras que la mitigación, por el contexto de urgencia en el que se implementa, tiene más probabilidades de propiciar nuevas crisis sociales.

El artículo se estructura del modo siguiente. Primero desarrollo el concepto de crisis en sus dimensiones operativa y experiencial (1), para luego definir qué se entenderá por estrategias de manejo de crisis a través de políticas públicas (2). A partir de estas definiciones conceptuales se describen e ilustran dos estrategias de manejo de crisis: mitigación (3) y reforma (4). Finalizo con una síntesis de los resultados y conclusiones (5).

### **1. El doble rostro de las crisis sociales: operación y experiencia**

Una de las características de la sociedad moderna es que, como parte de su proceso dinámico de evolución, las crisis sociales resultan cada vez más recurrentes. Las crisis son consecuencia de la desincronización que se produce entre los procesos de transformación de la sociedad y los rendimientos de los distintos sistemas que la conforman (Cordero et al. 2016; Archer 2016; Jessop 2016). Ellas permiten identificar necesidades de adaptación de los sistemas a sus entornos, ofreciendo oportunidades para ajustar sus rendimientos a las expectativas de individuos y comunidades que se han visto afectadas negativamente por sus consecuencias. En lo sucesivo, despliego el concepto de crisis desde dos perspectivas complementarias: doy cuenta inicialmente de su carácter operativo asociado al funcionamiento de sistemas sociales, para luego analizar los impactos que las crisis generan sobre la vida de las personas en un nivel experiencial.

#### **Dimensión operativa de las crisis sociales**

Las dinámicas internas de reproducción de sistemas sociales tales como la economía, la política, el derecho, la educación entre otros, son regularmente sensibles a los eventos y transformaciones que se producen en sus entornos. La calidad de los procesos formativos ofrecidos por el sistema de educación, por ejemplo, se relaciona con las posibilidades de financiamiento determinadas por el sistema económico y con las políticas públicas definidas por el sistema político. Esto

da cuenta de la interdependencia y alto nivel de conexión que existe entre las distintas esferas de la sociedad. En tal escenario, las crisis sociales surgen cuando los sistemas pierden esa sensibilidad frente al entorno. En esos casos, ellos reiteran acciones u operaciones que en el pasado resultaban eficaces, pero que en el presente no logran los objetivos esperados (Teubner 2011; Mascareño et al. 2016; Cordero et al. 2016). Siguiendo el ejemplo de la educación, es posible decir que una crisis puede ocurrir cuando se incrementa irreflexivamente el número de matrículas para obtener beneficios monetarios, poniendo en riesgo las expectativas asociadas a una formación de calidad.

Las crisis sociales muestran que el ritmo de los procesos de adaptación de los sistemas a los reiterados cambios que se generan en su entorno, no siempre se encuentra en sincronía con el tiempo en que se producen las transformaciones. Esto prueba que formas operativas que en el pasado produjeron rendimientos exitosos tienden a mantenerse, a pesar de que estas hayan perdido su efectividad.

La dinámica asociada al proceso temporal de producción de crisis sociales se puede clasificar en tres etapas: incubación, contagio y reestructuración (Mascareño et al. 2016). La incubación corresponde al periodo en que los sistemas tienden a responder ante nuevas demandas con mecanismos que han entrado en una etapa de obsolescencia. El sistema comienza a mostrar limitaciones para interpretar y procesar problemas emergentes. Adicionalmente, su descoordinación con otros sistemas sociales obstaculiza la resolución de los problemas generados. El paso a la etapa de contagio se produce cuando, de no ser intervenida la incubación de la crisis, esta se extiende perturbando las operaciones y rendimientos de otros sistemas con los que el sistema afectado se encuentra vinculado. La alta interconexión sistémica que caracteriza a la sociedad moderna repercute en una expansión de la comunicación de las crisis, haciendo que rápidamente sea reconocible desde distintos sistemas sociales (Luhmann 1984; Habermas 1988; Walby 2015). Finalmente, la reestructuración corresponde a la etapa en la que el sistema logra reorganizarse internamente adaptándose con ello a las transformaciones de su entorno, respondiendo nuevamente de manera efectiva ante las expectativas que se tienen de sus rendimientos.

La descripción de estas etapas resulta relevante al momento de plantear cómo operan distintas estrategias de intervención de crisis sociales, sobre todo si entendemos que con estas se busca estimular el paso a la fase de reestructuración sin que tenga lugar una transición crítica (Scheffer 2009). En este sentido también es muy significativo el momento preciso en el que se implementan las estrategias de manejo de crisis, pues esto determinará el nivel de impacto y duración de los efectos de la intervención en la situación crítica. Sugiero que si la intervención se produce antes de llegar al punto en el que la crisis se expande y generaliza, su manejo es posible; en cambio, si la crisis se encuentra en una avanzada etapa de contagio no es posible contenerla y, por tanto, su intervención no será efectiva. En este último caso, la reestructuración del sistema afectado se producirá como parte de su propio proceso evolutivo.

### **Dimensión experiencial de las crisis sociales**

Los problemas asociados a las operaciones y rendimientos de sistemas en crisis tienen una directa repercusión en los individuos. Las crisis se traducen y revelan en los perjuicios que provocan en la vida cotidiana de las personas, los que afectan negativamente sus posibilidades de inclusión social (Cordero 2014). La crisis de la educación primaria y secundaria, por ejemplo, afecta las posibilidades de ingreso a estudios superiores, así como las alternativas factibles de inserción laboral de las personas de menores recursos económicos. Son precisamente los daños que las crisis producen sobre las personas, los que justifican intervenir las crisis sociales en términos del control y reducción de daños.

El malestar provocado por las crisis se comunica a partir de discursos en los que se conjugan atribuciones causales sobre su origen y sus responsables, quejas que reflejan el descontento de los afectados y propuestas sobre la manera de abordar los problemas que estas provocan. A través de estas construcciones de sentido, elaboradas desde posiciones particulares, distintos actores sociales buscan hacer visibles los problemas que los perturban (Weick 1988). Esta explicitación de los conflictos y contradicciones asociadas a la crisis se produce en la etapa de contagio. Es en este periodo cuando la crisis es reconocida

como tal por los afectados, quienes, al comunicar los perjuicios experimentados, hacen visible el peligro de que estos se extiendan a quienes aún no los han vivenciado.

La expansión de la crisis suele derivar en la articulación y desarrollo de movimientos de protesta, o bien, en una aguda crítica al Estado desde la opinión pública. En tal contexto, las instituciones públicas deben reconocer y enfrentar el conflicto con los actores sociales que les interpelan, además de identificar aquellas críticas que pueden ser abordadas por la esfera política (Smart 1970).

La experiencia de la crisis, junto con los conflictos sociales y políticos que derivan de su denuncia, no tienen, sin embargo, una connotación exclusivamente negativa. Las crisis sociales representan oportunidades para establecer acuerdos e implementar cambios tanto en el funcionamiento de los sistemas como en el ámbito de las prácticas sociales. En tal sentido, estimulan el aprendizaje sobre sus consecuencias a la vez que favorecen el desarrollo de soluciones innovadoras que pueden ser implementadas por distintas instituciones, comunidades e individuos (Koselleck 2006).

En la experiencia de crisis, las personas se tornan conscientes de los riesgos y amenazas que los circundan. La presión que estas demandas individuales y colectivas ejercen sobre el Estado, estimula procesos reflexivos de toma de decisiones políticas que adoptan la forma de estrategias de manejo de crisis. Con tales estrategias se busca la estabilización de las condiciones sociales que se han visto perturbadas por la crisis, así como potenciar el proceso de reestructuración de los sistemas afectados.

## **2. Estrategias de intervención pública como manejo de crisis**

La recurrencia de las crisis sociales caracteriza el escenario ante el cual el Estado moderno interviene para dar solución a los problemas que derivan del aumento de complejidad social. El Estado, dada su función de toma de decisiones colectivas vinculantes (Luhmann 2009), suele ser interpelado a asumir la tarea de manejo de crisis. Como observador de segundo orden de los problemas y preocupaciones de la sociedad, el Estado tiene la capacidad de identificar los perjuicios que las

crisis producen sobre los individuos. Por otro lado, como observador de primer orden, es decir, como participante activo en la producción de lo social, este cuenta con facultades y herramientas requeridas para intervenir los contextos en los que se evidencian los problemas. En otros términos, el Estado puede estimar la extensión de los efectos negativos que las crisis sociales tienen sobre las personas y, a la vez, intervenir las condiciones estructurales que las producen, abordando así las dos dimensiones de este tipo de fenómenos.

Defino el *manejo de crisis* como el desarrollo de intervenciones sobre las condiciones operativas que las producen, es decir, sobre los funcionamientos y producción de rendimientos de los sistemas en los que estas se observan. El manejo de crisis por medio de políticas públicas busca modificar las condiciones del entorno social donde las crisis se han manifestado, impulsando la introducción de variaciones en los sistemas que les permitan adaptar sus rendimientos a las nuevas necesidades y expectativas de los afectados. Como condición previa a la reestructuración, se requiere la estabilización de las condiciones de vida de las personas, es decir, reparar en el corto plazo los daños más agudos e inmediatos generados en contextos sociales específicos (Porfiriev 2004). Luego de ello es posible implementar medidas que permitan que el sistema afectado ajuste sus operaciones y rendimientos a las nuevas expectativas sociales que sobre él se han impuesto. La efectividad de estas intervenciones depende de lo que Helmut Willke (2006, 2007, 2014, 2016) ha definido como *intervención contextual*, es decir, la capacidad del Estado de hacer que los sistemas sociales integren la información y referencias de su entorno en sus propias lógicas.

El manejo de crisis es el resultado de un proceso de toma de decisiones orientado a controlar la dinámica evolutiva de estos fenómenos. El lado opuesto de ello es el desarrollo natural de la crisis y las evidencias de sus impactos sin involucrarse en este proceso, adoptando lo que la economía denomina *laissez faire* (Mueller 1970). La incapacidad de estimar el nivel de daño provocado por una crisis social hace que dicho enfoque, sin embargo, tenga menos probabilidades de éxito.

Hay que considerar que en el contexto de un alto nivel de interconexión sistémica en que las crisis se producen y propagan, el sistema



político no queda exento de los efectos de las crisis. Esto significa que estas ocurren tanto dentro como fuera de la esfera política y que para manejarlas es necesario introducir variaciones operativas internas que propicien variaciones en el entorno. En tal sentido, cuando el Estado se hace cargo de implementar mecanismos de manejo de crisis, tiene que ser capaz de comprender los cambios que se requieren en su entorno e idear estrategias de intervención innovadoras, que permitan que tales cambios se produzcan (Tilak 2010). En este punto es necesario señalar que la magnitud de los cambios derivados de estos procesos de toma de decisiones es, sin embargo, relativa. El peso de la tradición, la burocracia y el arraigo de prácticas administrativas pueden restringir la profundidad de los cambios que se busca implementar, actuando muchas veces como una fuerza opuesta y limitando los efectos de este tipo de transformaciones. En tal contexto, si bien el manejo de crisis estimula cambios en la forma de operar del Estado a través de políticas públicas, no es posible determinar cuáles de estas transformaciones serán efectivamente implementadas (Cook 2003).

Para que el manejo de crisis por medio de políticas públicas sea efectivo, el Estado requiere de una alta capacidad de aprendizaje y la combinación de diferentes tipos de experticia. Necesita superar operaciones rutinarias e innovar en torno a ellas, tomar decisiones oportunas y sobre la base de conocimiento, así como diferenciar entre oportunidades, riesgos y amenazas. Esto le permitirá analizar en profundidad el contexto de la crisis, el grado de vulnerabilidad de la población afectada y las condiciones políticas que determinan la toma de decisiones (Kouzmin 2008).

Los esfuerzos desarrollados desde la política pública para el manejo de crisis sociales pueden generar resultados exitosos o derivar en consecuencias no esperadas (Stark y Taylor 2014; Braun 2015; Mayntz 2015). El primer caso ocurre cuando los objetivos propuestos han sido alcanzados y el sistema intervenido ha logrado reestructurarse. Esto, sin embargo, no impide que en el futuro nuevas crisis se produzcan en el sistema. Todo proceso de intervención modifica las condiciones en las que la crisis se desarrolla, por lo que las nuevas crisis serán siempre diferentes a las ya intervenidas. Esto significa que el conocimiento que se ha adquirido se torna obsoleto ante la posibilidad de

nuevas crisis, lo que aumenta la incerteza sobre la manera de manejarlas en el futuro (Bundy y Pfarrer 2015). En otras palabras, no hay seguridad de que el mismo tipo de medidas de manejo de crisis generen nuevamente resultados exitosos. En tal contexto, se debe tener conciencia de que cada crisis debe ser enfrentada mediante estrategias diferentes (Swagel 2015).

Las consecuencias no previstas de la intervención pública corresponden a aquellos efectos no esperados que pueden incrementar los problemas atendidos o convertirse en el antecedente de una nueva crisis social. Si el resultado del manejo de crisis no es exitoso, los nuevos rendimientos del sistema intervenido pueden no responder adecuadamente a las exigencias que el entorno les impone. Por otro lado, las medidas adoptadas pueden solo estabilizar las condiciones contextuales que afectan a las personas, sin que con ello se haya alcanzado la reestructuración del sistema, lo que inevitablemente derivará en la incubación de una crisis social diferente. La imposibilidad de controlar este tipo de consecuencias introduce la paradoja de que el Estado, cuando asume la tarea de manejo de crisis, se transforma en uno de los factores causales de crisis venideras (Luhmann 1993).

Si lo que se busca es minimizar las consecuencias negativas de la propia intervención, a la vez que aumentar la probabilidad de que esta produzca resultados exitosos, se debe tener en cuenta en qué etapa de la crisis se implementan las estrategias de manejo. Una respuesta temprana, desarrollada en la etapa de incubación de una crisis, podría evitar la propagación a otros sistemas y minimizar los efectos negativos en los individuos. Por otro lado, actuar en la etapa de contagio de la crisis implica elaborar soluciones ante situaciones que requieren ser atendidas con mayor urgencia y sobre las cuales el nivel de expectativas es más alto. La premura con la que se exige actuar en esta etapa puede repercutir en que las soluciones ofrecidas carezcan de un marco de análisis más profundo.

En las secciones siguientes, distingo dos tipos de estrategias de manejo de crisis de uso recurrente en la intervención por medio de políticas públicas: mitigación y reforma. La mitigación suele ser aplicada ante crisis que representan situaciones de urgencia y que requieren de una pronta reacción, mientras que la reforma opera sobre crisis sociales

cuyos impactos se han desarrollado de manera paulatina y progresiva, lo que da mayor espacio a la planificación de la intervención.

### **3. Mitigación: medidas para la estabilización**

El concepto de mitigación ha sido utilizado en diferentes contextos relacionados con la intervención pública en situaciones de emergencia. Inicialmente, en el ámbito de los desastres naturales (tornados, terremotos, inundaciones, entre otros), la mitigación se ha definido como un conjunto de medidas estratégicas adoptadas para disminuir el impacto físico y social de este tipo de eventos (Bogard 1988). A partir de esta definición, su uso se ha ampliado a otros tipos de desastres tales como los accidentes tecnológicos y los atentados terroristas (Godschalk y Brower 1985; Roberts 2009). Estas situaciones representan crisis gatilladas por eventos imprevisibles que generan daños de gran magnitud sobre los individuos, sus entornos físicos y sociales. Se trata, por tanto, de emergencias ante las cuales se debe reaccionar rápidamente con medidas de corto plazo que permitan estabilizar las condiciones de vida de las personas reparando daños.

La implementación de medidas de mitigación pone énfasis en la coordinación de operaciones y el establecimiento de un sistema de decisiones de carácter ejecutivo. La efectividad de este tipo de acciones depende de capacidades tácticas del Estado, así como de sus habilidades de comunicación, comando y control de situaciones de emergencia (Godschalk y Brower 1985; Bundy y Pfarrer 2015).

La participación de agentes privados se hace especialmente necesaria en este tipo de situaciones, lo que implica establecer mecanismos de negociación relativos al modo de abordar y resolver los problemas que están siendo atendidos (Connery 2010). Para ello se requiere articular el conocimiento de distintos tipos de expertos, incorporando en el análisis de crisis diversas perspectivas sobre sus causas y consecuencias (Boin y Hart 2010).

Las crisis que se abordan mediante estrategias de mitigación se caracterizan por un rápido desarrollo de su etapa de contagio. Esto significa que problemas y daños son provocados por eventos factuales de amplio impacto y desarrollados en un periodo reducido de tiempo

(Godschalk y Brower 1985; Nilsen y Olsen 2007; Lutz 2007). Dado que en tales contextos la extensión de los perjuicios sobre las personas es amplia y progresiva, los objetivos de la mitigación son restringir y aminorar sus consecuencias.

La crisis por marea roja acontecida en Chiloé (sur de Chile) durante el año 2016 (Barton y Román, 2016), es un claro ejemplo de una crisis de rápido desarrollo que fue abordada a través de medidas de mitigación. En este caso, el daño inmediato provocado por la marea roja fue la paralización de las principales actividades productivas de la zona, las que ya se habían visto recientemente afectadas por el despido masivo de trabajadores de la industria pesquera a raíz de los problemas causados por la mortandad masiva de salmones contaminados (GAIN 2016). Esto derivó en una serie de protestas y cortes de caminos por parte de la comunidad afectada que actuaron como mecanismo de interpelación a la autoridad política por la atención urgente de sus necesidades de subsistencia. Con el fin de resolver estos conflictos y compensar los problemas económicos de los habitantes de la isla, las autoridades políticas entregaron bonos en dinero a las familias de pescadores y recolectores artesanales. Esta medida se adoptó luego de un periodo de negociaciones de aproximadamente un mes. A través de este mecanismo se buscó mitigar los perjuicios laborales causados por las medidas de control del fenómeno de marea roja aplicadas por la autoridad pesquera, así como restablecer en el corto plazo las condiciones de acceso al territorio y el funcionamiento político-económico de la isla (El Mostrador 2016; La Tercera 2016a; La Estrella de Chiloé 2016).

La implementación de estrategias de mitigación exige diferenciar entre las amenazas y los riesgos asociados a la crisis que se están interviniendo, los que dan cuenta del nivel de incerteza de tales situaciones (Porfiriev 2001). Las *amenazas* corresponden a consecuencias no estimables de eventos impredecibles sobre los cuales no se tiene capacidad de control, como por ejemplo réplicas de un terremoto, cadenas de fallas tecnológicas o eventos terroristas. En el caso de la crisis de Chiloé, la principal amenaza es que un evento de marea roja de semejantes características vuelva a producirse en la zona, ante lo cual es necesario proyectar medidas de prevención sobre las consecuencias que este tipo de incidentes tienen sobre la pesca y extracción de mariscos. Ello

muestra la manera en que la mitigación se construye a partir de la experiencia adquirida en el manejo de situaciones previas de similares características. En tal sentido, mejorar la capacidad de mitigación no solo implica resolver los problemas causados por crisis sociales, también es necesario hacer a las comunidades afectadas más resilientes ante la amenaza de eventos semejantes (Powely 2009; Smith y Fischbacher 2009; Baldrige 2012).

Por su parte, los *riesgos* apuntan a aquellas consecuencias no esperadas del proceso de toma de decisiones asociado a la mitigación, bajo el entendido de que las medidas seleccionadas para la intervención pudieran generar nuevas formas de daño (Luhmann 2005). El alto nivel de vulnerabilidad de las personas en situaciones de emergencia, lleva a que cada decisión sea altamente sensible a las condiciones sociales que se están interviniendo. En el caso de la crisis de marea roja en Chiloé, esto se observa en las consecuencias no previstas de las medidas de control que se adoptaron al prohibir la extracción de mariscos en la zona contaminada. Las barricadas, tomas de caminos y las protestas masivas fueron los riesgos asociados a las decisiones de tipo sanitario adoptadas por la autoridad política, lo que derivó en nuevas medidas de mitigación para resolver las consecuencias del conflicto social generado en la isla. La crisis se fue incrementado y expandiendo a partir de eventos en los que se combinan consecuencias de las amenazas y riesgos no estimados (La Tercera 2016b, 2016c; Radio Universidad de Chile 2016).

Como se observa en el ejemplo, la mitigación puede operar para responder a los comportamientos y reacciones que las personas presentan ante situaciones de crisis, así como en contra de las constricciones impuestas por la incertidumbre o falta de información sobre lo que acontecerá en el futuro inmediato. En tal sentido, se trata de políticas aplicadas una vez que se han desencadenado eventos de alto impacto y que, por tanto, requieren de soluciones urgentes.

Otro ejemplo de medidas de mitigación lo podemos observar en el caso de la educación superior en Chile. Durante las últimas décadas, el debate sobre la crisis de la educación ha sido recurrente (Berner y Bellei 2011; Espinoza y González 2011; Fleet 2011; Bernasconi 2015; Aguirre y García 2015). Este se ha centrado en dos problemas

relevantes: la calidad de la formación y la inequidad asociada a los mecanismos de acceso a la educación superior. Esto se puede interpretar como deficiencias en los rendimientos esperados de la educación que se traducen en perjuicios tales como exclusión, endeudamiento y un bajo nivel de competencia laboral, condiciones que afectan especialmente a los sectores de la población de menores recursos. El origen de esta crisis ha sido atribuido a las transformaciones implementadas durante la década de 1980 bajo el régimen militar. Durante este periodo, la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), favoreció el desarrollo y proliferación de instituciones de educación superior de carácter privado con un débil sistema de acreditación de calidad y alta dependencia de mecanismos de endeudamiento de los estudiantes para su financiamiento (Bernasconi 2015; Espinoza y González 2016). Una de las causas de ello es que las decisiones y medidas adoptadas en el marco de la dictadura carecieron de un proceso previo de negociación y debate entre diversos actores del mundo político, académico y social, lo que limitó el nivel de análisis desde el cual se plantearon los cambios legales y las nuevas políticas públicas que constituyeron estas transformaciones.

La incubación de la crisis de la educación superior en Chile se puede situar principalmente a partir de la década de 1990, periodo en el cual los cambios impuestos por las transformaciones de los ochenta se consolidan, lo que repercutió en problemas de inequidad de acceso y calidad. Si bien durante la primera década de gobiernos democráticos se trabajó en la planificación e implementación de una nueva reforma de educación, esta no logró impactar sustantivamente en los problemas recién señalados (Bellei 2003), lo que da cuenta de cómo el sistema de educación continuó reproduciendo rendimientos ineficaces, sin lograr abordar las necesidades de sectores de menores recursos. A partir de las movilizaciones de estudiantes secundarios iniciadas en el año 2006 es posible identificar cómo esta crisis pasa a su etapa de contagio. La denominada 'revolución pingüina' situó en el debate público lo que se empezó a reconocer como crisis de la educación en Chile (Donoso 2009), a la vez que dio inicio a un proceso de movilización social mayor sobre la discusión por los estándares de justicia social en Chile (Repetto 2016).

La reacción del Estado ante esta crisis fue la promulgación de la ley de aseguramiento de la calidad el año 2006, la que pasó a ser parte de la Ley General de Educación (LEGE), finalmente aprobada en el año 2009. Con esta medida se intentó responder a las demandas de los movimientos sociales del periodo. Sin embargo, la preocupación por conseguir un rápido consenso que llevara a su aprobación implicó que los fundamentos de la LOCE no fueran revisados ni modificados y que muchos de sus principios estuvieran contenidos en la nueva ley (Bernasconi 2015). La consecuencia de esta decisión fue el resurgimiento del movimiento social por la educación en el año 2011, ahora protagonizado por estudiantes universitarios. La continuidad y perseverancia de estos movimientos impulsó el desarrollo de un debate de mayor profundidad entre actores del ámbito político, académico y educativo, a partir del cual se inició un nuevo proceso de reforma del sistema de educación en sus distintos niveles de formación, cuyos resultados aún no es posible proyectar.

La promulgación de la LEGE, como estrategia de manejo de crisis, visibiliza una reacción de bajo nivel de reflexividad con la que se procuró enfrentar las consecuencias del conflicto social impulsado por el movimiento de estudiantes secundarios. Esta situación se ajusta a lo que he definido como manejo de crisis por mitigación, en tanto se trató de una medida adoptada en el corto plazo para responder a las demandas sobre calidad y contener así la movilización social generada en torno a las fallas en el sistema de educación. La consecuencia no prevista derivada de esta decisión fue un aumento de intensidad en la etapa de contagio de crisis a partir de 2011, con el resurgimiento del conflicto que se esperaba resolver.

Teniendo en consideración los ejemplos anteriores, la urgencia que caracteriza los escenarios en los que se implementan estrategias de mitigación repercute en el bajo nivel de reflexividad de las decisiones adoptadas y, por lo tanto, en un mayor riesgo de consecuencias no esperadas. Como he señalado, las medidas de mitigación procuran resolver los problemas inmediatos provocados por eventos contingentes y, con ello, estabilizar las condiciones sociales que aseguren la subsistencia e inclusión social de las personas. Esto, sin embargo, no garantiza el avance hacia la reestructuración de los sistemas afectados.

Considerando que la atención está puesta en los individuos más que en las condiciones operativas de la crisis, las dinámicas de crisis de largo plazo se mantienen activas en el sistema.

Si con medidas de mitigación solo se abordan las consecuencias inmediatas de una crisis, las condiciones de incubación de nuevas crisis se incrementan, pues no se estiman los impactos de largo plazo que amenazan el bienestar de la población, ni los riesgos asociados a la intervención del entorno físico y social donde esta se produjo. De este modo, la mitigación se focaliza en la intervención de la dimensión experiencial de la crisis, siendo menos efectiva en su dimensión operativa. Los efectos buscados con este tipo de medidas son de corto plazo y, si bien pueden resultar exitosos, requieren de un enlace con otro tipo de estrategias de intervención que permitan proyectar impactos de mayor duración (Lutz 2007). Una de tales estrategias son los procesos de reforma que se implementan por medio de políticas públicas que han sido diseñadas a través de procesos de carácter reflexivo.

#### **4. Reforma: medidas para la reestructuración**

Las reformas pueden ser entendidas como procesos de intervención de problemas públicos que implican transformaciones relevantes en los mecanismos de operación y regulación de los sistemas en los que son aplicadas. Los mecanismos utilizados para la implementación de reformas son la actualización de normas, regulaciones y acciones contenidas en la oferta programática que conforma la política pública (Mayntz 2015). En tal sentido, las reformas responden a la necesidad de ajustar los procesos de toma de decisiones políticas a los desafíos que imponen las constantes transformaciones sociales que caracterizan a la sociedad moderna. Estas ofrecen la oportunidad de reexaminar y adecuar las políticas públicas a las nuevas necesidades y demandas de la población (Hallerberg y Scartascini 2015).

Los procesos de reforma mediante políticas públicas implican un estrecho lazo con distintos actores del mundo privado. Por un lado, el origen de las reformas se puede encontrar en las presiones ejercidas por actores sociales que, a través de diferentes mecanismos de interpe-lación al Estado, instalan en el debate público problemas sociales que



evidencian las necesidades de ajuste de las respuestas políticas. Por otro lado, las reformas suponen nuevas estructuras de relación con actores políticos y económicos que colaboran en la instalación de nuevos mecanismos de respuesta y atención de las necesidades de la población (Evert et al. 2011). En ambos casos se exige un esfuerzo por parte del Estado para supervisar la adaptación y acoplamiento de distintos actores a las transformaciones impuestas por los procesos de reforma (Cook 2003).

Las reformas están estrechamente relacionadas con las fases de elaboración de políticas públicas en tanto requieren de la exploración y análisis de los problemas sociales que las motivan, la identificación de posibles soluciones a través de ajustes en las regulaciones y acciones programáticas, y la selección de las opciones que proyecten una mayor eficacia y eficiencia (Evert et al. 2011; Sedgwick 2011; Mayntz 2015). En tal sentido, y en comparación con la mitigación, la reforma requiere de mayor tiempo y reflexividad en su configuración. Para la puesta en marcha de un proceso de reforma es necesario comprender la naturaleza de los problemas que estas deben atender, así como proyectar los diferentes escenarios y soluciones posibles de ser implementadas en base a conocimiento experto.

El nivel de eficacia que un proceso de reforma puede alcanzar dependerá de un conjunto de factores institucionales. La solidez de las instituciones públicas, el grado de transparencia con el que operan, su capacidad de negociación y comunicación, así como el nivel de flexibilidad y adaptación a los sucesivos cambios que en el entorno se generan, son condiciones que pueden influir directamente en la pertinencia y eficacia de este tipo de intervenciones (de Geus 2011; Sacchi 2012).

En el marco del manejo de crisis sociales, las reformas representan estrategias de intervención cuyo objetivo central es la reestructuración de las esferas afectadas. Estas operan sobre crisis que han tenido un proceso paulatino y progresivo de desarrollo, con un periodo relativamente extenso de incubación y que se encuentran en un nivel medianamente avanzado de contagio. En tal contexto, la reforma es una respuesta reflexiva que propicia adaptaciones en las operaciones de los sistemas para renovar sus rendimientos en función de las nuevas necesidades de

las personas afectadas. La reforma actúa entonces, directamente sobre la dimensión operativa de la crisis, pero repercute secuencialmente en su dimensión experiencial.

Las reformas buscan evitar el desarrollo de nuevas crisis sociales en el largo plazo, pero se debe considerar que su efectividad se encuentra sujeta al nivel de conocimiento y las posibilidades de regulación del entorno en el cual intervienen (Cook 2003). Por otro lado, al igual que la mitigación, las decisiones asociadas a la implementación de reformas repercuten en el entorno social en el que se aplican, cambiando las condiciones operativas que originaron la crisis. La implementación progresiva de los procesos de reforma, así como los impactos de largo plazo que estas tienen sobre las personas, permiten sin embargo un mayor nivel de conocimiento sobre los contextos intervenidos y, con ello, un menor grado de incertidumbre sobre sus consecuencias (de Geus 2011). De cualquier modo, tales características no garantizan el éxito de las medidas adoptadas, lo que obliga a estar atento a las condiciones en las que se desarrollan.

Un caso que permite ilustrar el manejo de crisis mediante reformas, es el de la salud en Chile a inicios del siglo XXI. La reforma de salud inicialmente reconocida como Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) y actualmente denominada Garantías Explícitas en Salud (GES), comenzó a diseñarse desde el año 2000 y se implementó a partir del año 2004 (Urriola et al. 2016). Esta reforma se sustentó en el análisis de las tendencias demográficas que se observaban a fines de la década de 1990, según las cuales la población presentaba un descenso relevante tanto en tasas de fecundidad como en las de mortalidad para todas las edades. En el año 2000 la esperanza de vida al nacer era de 75 años, 17 años más que lo observado en 1965. Junto con esto, los cambios en las formas y estilos de vida de la población producto del desarrollo tecnológico y la globalización, implicaban un escenario epidemiológico caracterizado por el aumento de enfermedades crónicas, nuevos tipos de accidentes y la aparición de nuevas enfermedades. Este nuevo contexto representaba una serie de amenazas sanitarias asociadas al deterioro de las condiciones de salud y la calidad de vida de las personas, que requerían ser intervenidas. A la luz de las recomendaciones elaboradas por la Organización Mundial

de la Salud, la reforma buscó establecer mecanismos de control de la propagación de las enfermedades más relevantes, disminuyendo su nivel de ocurrencia e impacto en la calidad de vida de las personas (Ministerio de Salud 2002).

Adicionalmente, según la Organización Mundial de la Salud (2000), a fines del siglo XX, Chile se caracterizaba por un sistema de salud que solo cubría un 53% del costo de las prestaciones que ofrecía, lo que significaba que un 47% del valor de las prestaciones debían ser cubierto a través de *gasto de bolsillo*, es decir mediante pagos directos de las personas que utilizaban estas prestaciones. Esta cifra ubicaba a Chile entre los cuatro países de Latinoamérica con peores indicadores en este tipo de gastos (González 2016). Junto con ello el gasto público en salud era de un 3,3% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra inferior al 6% recomendado como estándar internacional (Organización Mundial de la Salud 2010). El diagnóstico previo a la reforma indicaba un alto nivel de vulnerabilidad de la población general ante enfermedades de alto costo y un sector público que, con menos recursos que el sector privado (Fonasa recaudaba un 41% de las cotizaciones de salud hacia fines de la década de 1990), debía hacerse cargo de la población de más alto riesgo (Cid et al. 2006).

Todos estos antecedentes indicaban que el sistema de salud no se encontraba preparado para atender las necesidades sanitarias de una población demográfica y epidemiológicamente diferente a la de 50 años atrás (Ministerio de Salud 2002). La reforma, por tanto, procuró evitar el desarrollo de una crisis sanitaria, adaptando las operaciones y rendimientos del sistema a las características de este nuevo escenario. Con esta estrategia de manejo de crisis, se diseñaron e implementaron políticas públicas para adaptarse a las necesidades de atención de salud de la población. Por otro lado, la reforma buscó disminuir los *gastos de bolsillo*, considerando que las personas que no cuentan con recursos suficientes para solventar sus gastos de salud, tienden a evitar o aplazan el tratamiento de sus enfermedades (OMS 2010).

Con la reforma se estableció un régimen de garantías que aseguraban el acceso, atención oportuna y financiamiento de las patologías más relevantes, tanto para beneficiarios del sector público como del sector privado. Para ello se implementó un sistema de selección de

enfermedades en base a criterios epidemiológicos, económicos y de percepción. En el año 2004 se garantizó un total de 25 patologías, número que se fue incrementando hasta llegar a un total de 80 durante el 2013 (Urriola 2016). En el año 2015, esta reforma se complementó con la Ley 20.850, a través de la cual se destinaron recursos públicos para financiar el diagnóstico y tratamiento de enfermedades de alto costo, con lo que se alcanzó un total de 94 enfermedades garantizadas por el Estado (Banco Interamericano de Desarrollo 2017).

La reforma ha tenido resultados positivos. Entre ellos se cuenta con un aumento relevante en la cobertura de las enfermedades garantizadas, mejores niveles de diagnóstico precoz y de acceso a procedimientos terapéuticos. En 2006, un total de 2.021.849 de casos que presentaban patologías garantizadas fueron atendidos por el sistema, cifra que llegó a 3.285.359 casos en 2015. Esto representa un aumento en la atención de un 62% en diez años (Superintendencia de Salud 2015). Por otro lado, se logró una mayor protección financiera a través de la disminución de los *gastos de bolsillo*, los que pasaron a ser de un 47% en el año 2000 a un 31,5% en 2014 (Organización Mundial de la Salud 2016).

Entre los resultados negativos se encuentra el aumento de las listas de espera de enfermedades no garantizadas y el consecuente empeoramiento de las condiciones de salud de los pacientes que las padecen (González 2016). Datos recientes indican que al 31 de enero de 2017 la lista de espera para consultas por patologías no garantizadas alcanzó un total de 1.602.150 casos, lo que implica 32.535 casos más que en diciembre de 2016, es decir, un mes antes (Ministerio de Salud 2017).

El caso recién presentado da cuenta de un proceso de reforma implementado para hacer frente a la situación crítica representada por problemas de acceso a atención médica y tratamiento de enfermedades evaluadas como prioritarias. La intervención oportuna de esta situación constituye un caso efectivo de manejo de crisis por medio de políticas públicas. El proceso de diseño de esta reforma duró cuatro años. Su punto de partida fue la creación de la comisión interministerial encargada de generar una primera propuesta en el año 2000 y finalizó con la promulgación de la ley 19.966 que establece el régimen

de garantías de la salud en el año 2004 (Lenz 2007). Este periodo se caracterizó por un amplio debate en el parlamento sobre las medidas técnicas y los principios normativos de esta reforma (Drago 2006), lo que da cuenta de un alto nivel de reflexividad asociado a este proceso. El carácter reflexivo de esta reforma se mantuvo durante su periodo de implementación si consideramos que la incorporación de enfermedades al sistema de garantías fue progresiva y se basó en criterios técnicos de análisis, evaluación y selección.

Los resultados de esta reforma indican que, con el establecimiento de una política de carácter universal, el Estado modificó su forma de operar para adaptarse a las nuevas necesidades sanitarias y características epidemiológicas de la población, evitando con ello una amplificación de la situación crítica. Las consecuencias no previstas de esta estrategia de manejo de crisis fueron los problemas asociados a la cobertura y condiciones de salud de las personas que padecen enfermedades no garantizadas, las que, considerando el carácter progresivo de esta reforma y el establecimiento de criterios técnicos de selección de patologías, podrían en el futuro integrarse de forma paulatina al sistema de garantías. Estos mecanismos técnicos de selección de patologías representan un avance significativo en la instalación de medidas de largo plazo con las cuales es posible adaptar los rendimientos del sistema de salud a nuevos escenarios epidemiológicos. El éxito futuro de esta reforma dependerá, por tanto, de la capacidad del Estado de abordar oportunamente la incubación de posibles crisis sanitarias.

## **5. Conclusiones**

El análisis de crisis sociales permite identificar las necesidades de adaptación de operaciones y rendimientos de sistemas sociales frente a las transformaciones de su entorno. La recurrencia de situaciones críticas en contextos modernos impone la tarea de comprender las dinámicas de crisis con el fin de desarrollar estrategias que permitan manejarlas. El desarrollo de una crisis social puede ser analíticamente dividido en tres etapas: incubación, contagio y reestructuración. En este marco, es posible entender las crisis como una asincronía entre operaciones sistémicas y rendimientos que los sistemas entregan

hacia su entorno. He denominado a esta forma de descripción de las crisis sociales como su *dimensión operativa*.

Las crisis sociales repercuten directamente sobre las personas en forma de daños y perjuicios que obstaculizan sus posibilidades de inclusión social y, asimismo, afectan sus condiciones de subsistencia. A través de movilizaciones sociales y el debate público, la incertidumbre provocada por las experiencias de crisis se transforma en presiones y demandas a las instituciones públicas. Esto corresponde a lo que he definido como la *dimensión experiencial* de la crisis.

Enfrentar una crisis implica evitar la expansión de sus efectos negativos, acelerando el proceso de reestructuración del sistema a través de mecanismos de intervención que permitan la adaptación de los sistemas a las nuevas exigencias que la transformación de la sociedad impone. El manejo de crisis requiere, por tanto, de la capacidad de identificar sus síntomas y reaccionar ante estos con medidas que permitan ajustes al nuevo contexto, propiciando con ello oportunidades de cambio y mejoras.

Por medio del diseño e implementación de políticas públicas, el Estado es visto como la entidad encargada de desarrollar intervenciones orientadas a la reestructuración de los sistemas afectados por crisis sociales. Desde su posición de observador de los problemas y preocupaciones de la sociedad, el Estado tiene la capacidad de identificar los daños que las crisis producen sobre los individuos y comunidades. En tal contexto, la política pública debe reconocer y enfrentar los conflictos con actores sociales que manifiestan su malestar por las consecuencias de las crisis, junto con identificar las críticas elaboradas por estos que pueden ser incorporadas en las medidas de intervención seleccionadas. En otros términos, la tarea del Estado en relación al manejo de crisis por medio de políticas públicas, es incorporar la información que los afectados pueden y no pueden observar, así como las transformaciones internas que los sistemas requieren realizar para actuar de manera más eficaz en la solución de los problemas que estas provocan.

He identificado dos estrategias de manejo de crisis: mitigación y reforma. A través de la mitigación, el Estado adopta medidas para enfrentar los perjuicios provocados por crisis cuya etapa de contagio

presenta un rápido desarrollo. Este tipo de crisis se asocian usualmente a desastres ambientales, tecnológicos y atentados terroristas, los que se caracterizan por la magnitud de los daños que provocan. El análisis develó, sin embargo, que también es posible hablar de mitigación cuando las respuestas con las que se reacciona ante una crisis social solo buscan la estabilización de los contextos afectados, sin que se proyecten medidas de largo plazo que permitan la reestructuración de los sistemas. Esto quiere decir que, ante crisis de dinámicas temporales más extensas que aquellas provocadas por situaciones de emergencia, es posible que el Estado reaccione a través de medidas de mitigación. Se trata, por lo tanto, de una estrategia caracterizada por un bajo nivel de reflexividad en la toma de decisiones y que, si bien constituye una forma de intervención de crisis sociales, no asegura las condiciones necesarias para su superación, pues se enfoca en la intervención de la dimensión experiencial de las crisis sociales, desatendiendo la dimensión operativa.

La reforma, por otro lado, permite planificar e implementar transformaciones de manera gradual que afecten las operaciones de los sistemas y sus rendimientos en periodos de tiempo relativamente extensos. A través de innovaciones en las regulaciones y acciones programáticas, las reformas representan estrategias de intervención en las que el foco de atención está puesto en la dimensión operativa de la crisis. El mayor nivel de reflexividad que esto supone, hace posible esperar que los resultados de las reformas sean más efectivos que las políticas de mitigación en la adaptación de operaciones y rendimientos sistémicos. Si el nivel de reflexividad de una reforma es bajo, esta se aproximará más a una medida de mitigación, lo que puede repercutir en mayores riesgos con consecuencias no previstas derivadas de la intervención.

En algunos casos, las reformas se adoptan para responder prontamente a problemas que requieren soluciones urgentes, lo que implica tomar decisiones basándose en información incompleta, aumentando los riesgos de consecuencias negativas (Swagel 2015; Evert et al. 2011). Desde la perspectiva aquí desarrollada, es pertinente asociar la reforma con procesos de mayor duración que se instalan a partir del debate público y la negociación entre actores públicos y privados y que, de

este modo, responden a problemas sociales reconocibles por los involucrados. En este marco, entiendo las reformas como procesos en los que tanto el tiempo de diseño como de implementación son de mediano y largo plazo, y con ello sitúo las intervenciones de corto plazo en el ámbito de la mitigación.

La distinción entre reforma y mitigación adquiere sentido si consideramos que tanto los objetivos como los resultados de estas estrategias de manejo de crisis difieren sustantivamente en función del tiempo en que se implementan, los objetivos que buscan alcanzar y el nivel de riesgo asociado a la toma de decisiones en cada una de ellas. Por otro lado, el análisis desarrollado muestra que el manejo de crisis requiere abordar tanto su dimensión operativa como experiencial, pues la intervención parcial de situaciones críticas aumenta los grados de incertidumbre sobre la eficacia de las medidas adoptadas, a la vez que incrementa las posibilidades de que sus consecuencias propicien la incubación de nuevas crisis sociales. El manejo de crisis a través de reformas aborda la dimensión operativa de las crisis, lo que conduce a la variación de las operaciones y rendimientos de los sistemas afectados y a cambios en la experiencia de las personas. Esto quiere decir que, para atender eficazmente a las necesidades de los individuos, es necesario partir por la intervención de los sistemas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Archer, M. 2016. A Normative Social Regulation: The Attempt to Cope with Social Morphogenesis (141-168). En Archer, M. (ed.), *Morphogenesis and the Crisis of Normativity*. Springer International Publishing.
- Aguilar, L. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, F. y García, O. 2015. Más allá del malestar. Una hipótesis sociológica sobre el significado político del movimiento estudiantil chileno. *Revista de Sociología e Política* 23(53), 147-162.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. La cobertura de las intervenciones de alto costo en Chile: una visión crítica sobre la ley Ricarte Soto. Breve 17. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8405/Breve-17-la-cobertura-de-las-intervenciones-de-alto-costo-en-chile-una-vision-critica-sobre-la-ley-ricarte-soto.PDF?sequence=1&isAllowed=y> [20 de julio 2017].
- Baldrige, K. 2012. Disaster Resilience: A Study of San Francisco's Soft-Story Building Problem. *The Urban Lawyer* 44 (2), 465-492.



- Barton, J. y Román, A. 2016. Sustainable Development? Salmon Aquaculture and Late Modernity in the Archipelago of Chiloé, Chile. *Island Studies Journal* 11(2), 651-672.
- Bernasconi, A. 2015. *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones UC.
- Berner, H. y Bellei, C. 2011. ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. *Política* 49 (2), 67-96.
- Bellei, C. 2003. ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena? (125-209). En Cox, C. (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bogard, W. 1988. Bringing Social Theory to Hazards Research: Conditions and Consequences of the Mitigation of Environmental Hazards. *Sociological Perspectives* (31) 2, 147-168.
- Boin, A. y Hart, P. 2010. Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration* 69(4), 357-371.
- Braun, B. 2015. Preparedness, Crisis Management and Policy Change: The Euro Area at the Critical Juncture of 2008-2013. *The British Journal of Politics and International Relations* 17(3), 419-441.
- Bundy, J. y Pfarrer, M. 2015. A Burden of Responsibility: The Role of Social Approval at the Onset of a Crisis. *Academy of Management Review* 40(3), 345-369.
- Chaqués, L. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Connery, D. 2010. *Crisis Policymaking: Australia and the East Timor Crisis of 1999*. Canberra: ANU Press.
- Cook, M. 2003. Crises as Opportunities to Consolidate Reforms: The 1997 Financial Crisis and Banking Policy Reform in Malaysia and the Philippines. *Asian Journal of Social Science* 31(2), 221-250.
- Cordero, R. 2014. Crisis and Critique in Jürgen Habermas's Social Theory. *European Journal of Social Theory* 17(4), 497-515.
- Cordero, R., Mascareño, A. y Chernilo, D. 2016. On the Reflexivity of Crises: Lessons from Critical Theory and Systems Theory. *European Journal of Social Theory*, DOI: 10.1177/1368431016668869.
- de Geus, A. 2011. 'Don't Waste the Crisis': The Agenda for Public-Policy Reforms in a Turbulent World (13-26). En Lindquist E., Vincent S., y Wanna J. (eds.), *Delivering Policy Reform: Anchoring Significant Reforms in Turbulent Times*. Canberra: ANU Press.
- Donoso, S. 2009. Economía política del financiamiento de los estudios universitarios en Chile (1980-2010): Debate de sus fundamentos. *Innovar* 19 (1), 141-155.
- Drago, M. 2006. La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos. CEPAL - Serie Políticas Sociales. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6124/1/S0600379\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6124/1/S0600379_es.pdf) [20 de julio 2017].
- El Mostrador 2016. A doce días del estallido: radiografía al conflicto socioambiental en Chiloé. [Online, 13 de mayo]. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/13/radiografia-al-conflicto-socioambiental-en-chiloe-a-doce-dias-del-estallido-social/> [23 de septiembre 2016].

- Espinoza, O. y González, L. 2011. La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal. *Educacion Superior* N°4. Disponible en: [http://www.cie-ucinf.cl/download/articulos\\_del\\_cies/crisis-sistema-educacion-chileno-ocaso-modelo-neoliberal.pdf](http://www.cie-ucinf.cl/download/articulos_del_cies/crisis-sistema-educacion-chileno-ocaso-modelo-neoliberal.pdf) [14 de julio de 2016].
- Espinoza, O. y González, L. 2016. Access of Disadvantaged Students to Higher Education in Chile: Current Scenarios and Challenges (103-126). En Shah, M. y Whiteford, G. (eds.), *Bridges, Pathways and Transitions. International Innovations in Widening Participation*. Cambridge: Chandos Publishing.
- Evert, A., Lindquist, E. y Wanna, J. 2011. Delivering Policy Reform: Making it Happen, Making it Stick (1-12). En Lindquist E., Wanna J., y Vincent S. (eds.), *Delivering Policy Reform: Anchoring Significant Reforms in Turbulent Times*. Canberra: ANU Press.
- Fleet, N. 2011. Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica. *Polis* 10(30), 99-116.
- GAIN. 2016. Chile Red Tide and Labor Unrest Reduce Chilean Salmon Production. GAIN Report CI1611.
- Giddens, A. 2011. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Godschalk, D. y Brower, D. 1985. Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management. *Public Administration Review* 45, 64-71.
- González, G. 2016. Monetización del sistema de salud en Chile y la reforma de 2000 como estrategia de manejo de crisis. Tesis (Magister), Universidad Adolfo Ibáñez.
- Habermas, J. 1988. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Hallerberg, M. y Scartascini, C. 2015. When do Governments Improve Fiscal Institutions? Lessons from Financial Crisis and Fiscal Reform in Latin America. *Economía* 16(1), 43-76.
- Jessop, B. 2016. The Symptomatology of Crises. Some Critical Reflexions (89-108). En Naess, P. y Price, L. (eds.), *Crisis System. A Critical Realist and Enviromental Critique of Economics and Economy*. London, New York: Routledge.
- Jobert, B. 2004. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: LOM.
- Kjaer, P. 2017. Hacia una sociología de instituciones intermediarias: el rol del derecho en el corporativismo, el neo-corporativismo y la governance. *Revista de Administración Pública y Sociedad* 3, 3-21.
- Koselleck, R. 2006. Crisis. *Journal of the History of Ideas* 67 (2), 357-400.
- Kouzmin, A. 2008. Crisis Management in Crisis? *Administrative Theory and Praxis* 30 (2), 155-183.
- La Estrella de Chiloé. 2016. Efectos de la marea roja y la cesantía siguen en la agenda. [Online, 19 de junio]. Disponible en: <http://www.laestrellachiloe.cl/imprensa/2016/06/19/papel/> [23 de septiembre 2016].
- La Tercera 2016a. Chiloé: las millonarias pérdidas que dejan el paro y la marea roja. [Online, 20 de mayo]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/chiloe-las-millonarias-perdidas-que-dejan-el-paro-y-la-marea-roja/> [23 de septiembre 2016].
- La Tercera 2016b. La batalla de Chiloé. [Online, 15 de mayo]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/la-batalla-de-chiloe/> [13 de septiembre 2016].
- La Tercera 2016c. Organismos que crean la marea roja pueden vivir hasta ocho años en el fondo marino. [Online, 17 de mayo]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/organismos-que-crean-la-marea-roja-pueden-vivir-hasta-ocho-anos-en-el-fondo-marino/>

- latercera.com/noticia/organismos-que-crean-la-marea-roja-pueden-vivir-hasta-ocho-anos-en-el-fondo-marino/ [13 de septiembre 2016].
- Lenz, R. 2007. Proceso político de la reforma auge de salud en Chile: Algunas lecciones para América Latina. Una mirada desde la economía política. CIEPLAN-Serie Estudios Socio/Económicos 38. Disponible en: [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/154/Capitulo\\_I.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/154/Capitulo_I.pdf) [20 de julio 2016].
- Luhmann, N. 1984. The Self-Description of Society: Crisis Fashion and Sociological Theory. *International Journal of Sociology* 25 (1-2), 59-71.
- Luhmann, N. 1993. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Luhmann, N. 2005. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Universidad Iberoamericana. Anthropos.
- Luhmann, N. 2009. *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana.
- Lutz, W. 2007. Adaptation Versus Mitigation Policies on Demographic Change in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research* 5, 19-25.
- Mayntz, R. 2015. The Multilevel Dynamics of Regulatory Reform (163-190). En Mayntz, R. (ed.), *Negotiated Reform. The multilevel Governance of Financial Regulation*. Cologne: Campus Verlag.
- Mascareño, A., Goles, E., y Ruz, G. 2016. Crisis in Complex Social Systems: A Social Theory View Illustrated with the Chilean Case. *Complexity* 21(S2), 13-23.
- Ministerio de Salud. 2002. Los objetivos sanitarios para la década 2000-2010. Disponible en: [https://www.healthresearchweb.org/files/Políticas\\_Nacionales\\_Salud-Chile\\_2000-2010.pdf](https://www.healthresearchweb.org/files/Políticas_Nacionales_Salud-Chile_2000-2010.pdf) [20 de julio 2016].
- Ministerio de Salud. 2017. Lista de espera no GES y garantías de oportunidad GES retasadas. Glosa 06. Disponible en: [http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/04/GLOSA\\_06\\_ENERO\\_DE\\_2017.pdf](http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/04/GLOSA_06_ENERO_DE_2017.pdf) [20 de julio 2016].
- Mueller, W. 1970. Conglomerate Mergers: A Crisis in Public Policy. *Nebraska Journal of Economics and Business* 9(4), 16-32.
- Nilsen, A. y Olsen, O. 2007. Resistance or Acceptance? Mitigation Strategies in Risk Management. *Risk Management* 9(4), 255-270.
- Organización Mundial de la Salud. 2000. Informe sobre la salud en el mundo: Mejorar el desempeño de los sistemas de salud. Ginebra: OMS.
- Organización Mundial de la Salud. 2010. Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal. Ginebra: OMS.
- Organización Mundial de la Salud. 2016. World Health Statistics 2016. Monitoring Health for the SDGs. Ginebra: OMS.
- Parsons, W. 2012. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Porfiriev, B. 2001. Managing Security and Safety Risks in the Baltic Sea Region: A Comparative Study of Institutional Crisis Policy Models. *Risk Management* 3(4), 51-62.
- Porfiriev, B. 2004. The Perception and Management of Security and Safety Risks: Implications for International Negotiations. *Risk Management* 6(4), 9-25.
- Powley, E. 2009. Reclaiming Resilience and Safety: Resilience Activation in the Critical Period of Crisis. *Human Relations* 62(9), 1289-1326.
- Radio Universidad de Chile 2016. Conflicto en Chiloé evidencia otra vez el abandono de las regiones. [Online, 15 de mayo]. Disponible en: <http://>

- radio.uchile.cl/2016/05/15/la-descentralizacion-como-revolucion-olvidada-y-a-punto-de-estallar/ [13 de septiembre 2016].
- Repetto, A. 2016. Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. *Economía y Política* 3(1), 71-101.
- Roberts, P. 2009. A Capacity for Mitigation as the Next Frontier in Homeland Security. *Political Science Quarterly* 124(1), 127-142.
- Sacchi, S. 2012. Social Policy Reform in the Italian Debt Crisis: Pensions, Labor, Unemployment Benefits. *Italian Politics* 28, 207-226.
- Scheffer, M. 2009. *Critical Transitions in Nature and Society*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sedgwick, S. 2011. The Agenda for Achieving a World-Class Public Sector: Making Reforms that Matter in the Face of Challenges (75-89). En Lindquist E., Wanna J. y Vincent S. (eds.), *Delivering Policy Reform: Anchoring Significant Reforms in Turbulent Times*. Canberra: ANU Press.
- Smart, J. 1970. Campus Crisis and Public Policy: The State Higher Education Agency. *The Journal of Higher Education* 41(5), 365-376.
- Smith, D. y Fischbacher, M. 2009. The Changing Nature of Risk and Risk Management: The Challenge of Borders, Uncertainty and Resilience. *Risk Management* 11(1), 1-12.
- Stark, A. y Taylor, M. 2014. Citizen Participation, Community Resilience and Crisis Management Policy. *Australian Journal of Political Science* 49(2), 300-315.
- Superintendencia de Salud. 2015. Casos GES (AUGE) acumulados a diciembre 2015. Disponible en: <http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/569/w3-article-13708.html> [20 julio de 2016].
- Swagel, P. 2015. Legal, Political, and Institutional Constraints on the Financial Crisis Policy Response. *The Journal of Economic Perspectives* 29(2), 107-122.
- Teubner, G. 2011. A Constitutional Moment? The Logics of 'Hitting the Bottom' (3-42). En Kjaer, P., Teubner, G. y Febbrajo, A. (eds), *The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation*. Oxford: Hart Publishing.
- Tilak, J. 2010. Policy Crisis in Higher Education: Reform or Deform? *Social Scientist* 38(9/12), 61-90.
- Urriola, C., Infante, A., Aguilera, I. y Ormeño, H. 2016. La reforma de salud chilena a diez años de su implementación. *Salud Pública de México* 58(5), 514-521.
- Walby, S. 2015. *Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Weick, K. 1988. Enacted Sensemaking in Crisis Situations. *Journal of Management Studies* 25(4), 305-317.
- Willke, H. 2006. La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos* 102, 179-201.
- Willke, H. 2007. Capacidad de rendimiento del estado y la necesidad de nuevas formas de governance. *Persona y Sociedad* 21(2), 9-16.
- Willke, H. 2014. Concepciones de regulación política y problemas de gobierno político. *Economía y Política* 1(1), 79-118.
- Willke, H. 2016. Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista Mad* (34), 1-35.