

# HACIA UNA MÁS EFECTIVA GESTIÓN DEL RIESGO

Una mirada estratégica

**Carmen Fernández Gibbs**  
**Directora Nacional**  
**Oficina Nacional de Emergencia**  
**Ministerio del Interior**  
**Gobierno de Chile**

# Felipe Pinillo



Mecánico y Soldador

# CONSIDERACIONES INICIALES



**El indiscutible deber ético de un efectivo gestor de protección civil, sumado al incremento del conocimiento ciudadano, fundamentalmente por la globalización de la comunicación social, nos impone nuevos y crecientes desafíos de gestión.**

# ¿Cómo?

La eficacia real se puede alcanzar actuando sobre causa y efecto:

Causa	Riesgo
Efecto	Emergencia/Desastre/Catástrofe



**AMENAZA : Factor externo**

**VULNERABILIDAD: Factor interno**



**= EMERGENCIA  
DESASTRE  
CATASTROFE**

# Factibilidad: Intervenir la VULNERABILIDAD

## FACTORES DE VULNERABILIDAD

- **FACTORES AMBIENTALES:** Formas de Explotación del entorno
- **FACTORES FISICOS:** Características de los territorios de asentamientos humanos; calidad y condiciones técnicas y materiales de las estructuras, formas de aprovechamiento de los recursos ...
- **FACTORES ECONOMICOS:** Escasez, desorganización o deficiente utilización de los recursos económicos
- **FACTORES SOCIALES:** Características de las relaciones humanas y de sus organizaciones; comportamientos; creencias:

a. POLITICOS

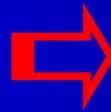
b. EDUCATIVOS

c. INSTITUCIONALES

d. ORGANIZACIONALES

# Una nueva visión

**Los impactos por emergencias, desastres y catástrofes, no son exclusivamente atribuibles a su intensidad, magnitud o duración, sino fundamentalmente a la vulnerabilidad humana: Conjunto de condiciones sociales, ambientales y económicas preexistentes en los territorios impactados.**



**El concepto de Riesgo es la esencia del problema y, por lo tanto, debe constituirse definitiva y formalmente en el centro de los procesos de búsqueda de modelos y prácticas de intervención.**

**Los organismos gubernamentales  
de defensa y protección civil, debemos  
hacernos cargo  
de ese nuevo enfoque y actuar en  
consecuencia.**

Partiendo por  
incrementar nuestras  
capacidades  
estratégicas ...

Estrategia es una forma de coordinar integralmente los recursos existentes para lograr una posición de ventaja sobre el contrario

**= el desastre**



Se sustenta en cuatro líneas:

- Filosofía
- Visión de Futuro
- Procesos necesarios
- Estructura

- **FILOSOFIA:** La seguridad como factor de calidad de vida.
- **VISION DE FUTURO:** Reducción de la vulnerabilidad.
- **PROCESOS NECESARIOS:** Continuidad, Cooperación, Coordinación.
- **ESTRUCTURA:** Multidisciplinaria y Multisectorial, bajo una coordinación superior y relacionamientos subnacionales, nacionales y supranacionales.

*Hay dos rasgos constantes que toda estrategia debe tener en cuenta:*

\* Anticipación : Nuestra reacción presente al futuro. Qué nos ocurriría si hiciésemos esto o lo otro. El pensamiento estratégico consta de líneas de acción que prevén futuros escenarios como consecuencias de nuestras decisiones. (Es una cualidad intrínseca a los seres humanos indispensable para la adaptación y la supervivencia).

\* Decisión : Todo pensamiento estratégico se compone de una sucesión de decisiones, pero no toda decisión es estratégica. Para ser estratégica, en el cálculo estimado o esperado de éxito, la decisión debe apuntar a satisfacer también expectativas de otro u otros agentes. (Cumplir a lo menos las expectativas de otro u otros actores o áreas)

# 2 minutos de autoreferencia:

## Un propósito nacional

Readecuar orgánica y sistémicamente el fenómeno de la emergencia en Chile, a partir del concepto de Riesgo, está dando sustento en Chile a una política pública dirigida a transformar progresivamente esta compleja y multisectorial área de gestión, en un eje del proceso nacional de desarrollo humano sustentable, particularmente considerando que son las poblaciones más pobres las más fuertemente afectadas por emergencias, desastres y catástrofes.

## Un desafío funcional

Este propósito ha sido abordado por el Estado desde la **organización**, a fin de articular las múltiples variables intervinientes, institucionalizando así - con un enfoque integral, de carácter territorial y sectorial - **un Sistema Nacional de Protección Civil**, proveyendo los necesarios mecanismos relacionadores entre las distintas instancias y competencias directa e indirectamente responsables de esta área de gestión, optimizando las acciones de prevención, preparación, atención y recuperación frente a riesgos colectivos, a emergencias, desastres y catástrofes, según sus variados orígenes.

**Sobre una base conceptual clara, proyectable en gestión concreta, el Gobierno de Chile se encuentra elaborando un proyecto de ley que formula los principios, atribuciones, roles y funciones del Sistema Nacional de Protección Civil, desde el nivel local hacia el central, mecanismos de financiamiento y promoción de la protección civil y responsabilidades de planificación, coordinación y ejecución.**

# ELEMENTOS CENTRALES DE LA TRANSFORMACION

- **GESTIÓN DEL RIESGO, A PARTIR DEL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO CONJUNTO ENTRE EL ESTADO, LA CIENCIA Y LA COMUNIDAD**
- **ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**
- **DELIMITACIÓN DE ROLES E INSTANCIAS DE INTEGRACIÓN EN LO EJECUTIVO, CONSULTIVO, TÉCNICO Y OPERATIVO**
- **DESCONCENTRACIÓN DE LA GESTIÓN**
- **MODERNIZACIÓN DE LA BASE CONCEPTUAL**
- **BASAMENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA PREVENCIÓN**
- **ESTABLECIMIENTO DE INSTANCIAS CONCRETAS PARA LA EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

## Líneas estratégicas sustentadas en convicciones, tales como:

- El incremento de la vulnerabilidad es fruto de un proceso
- Y un proceso sólo puede ser revertido mediante otro proceso y con los mismos involucrados.
- Por lo tanto, debe ser misión de la sociedad el manejar las condiciones potencialmente generadoras de desastres.
- Si bien los enfoques tradicionales de la gestión de desastres y su enfoque de socorro, seguirán siendo importantes, paulatinamente deben dejar de verse como el núcleo de la gestión de desastres.
- Progresivamente deben privilegiarse los enfoques intersectoriales (en finanzas, salud, agricultura, educación, etc.) a emanar de Ministerios coordinadores, como los de Interior, Presidencia y Planificación.

**¿Cuál es el modo, la estructura y las herramientas para avanzar en ese nuevo proceso?**

Los modos, estructura y herramientas para el desarrollo de un proceso colectivo destinado a la mejor prevención de emergencias y desastres, está dado por la **PROTECCION CIVIL**

¿Qué es la Protección Civil?

Existen múltiples definiciones de Protección Civil:

- **Los aspectos preventivos de la gestión de emergencias.**
- **Un servicio público cuya misión es coordinar los recursos públicos y privados para el mejor control de las situaciones de emergencias y desastres.**
- **Una acepción, una idea, un servicio.**
- **La Protección a las Personas, Sus Bienes y Ambiente ante toda situación de emergencia o desastre, sea ésta de origen natural o humano.**
- **La Protección a las Personas, sus Bienes y Ambiente ante variadas situaciones o escenarios de riesgo colectivo.**

Todas estas definiciones son  
Correctas, pero ...

en su conjunto

La Protección Civil es un **concepto** de servicio sistémico, multidisciplinario, interinstitucional y participativo, destinado a dar protección a las personas, sus bienes y ambiente, ante variados escenarios y situaciones de riesgo colectivo.

*" Puede que la Prevención sea el eslabón que mejor defina lo que en Protección Civil significa Calidad. "*

*Juan San Nicolás Santamaría  
Ex Director General de Protección Civil  
Ministerio del Interior de España*

**Paulatinamente – y particularmente en las últimas dos décadas - la Protección Civil fue evolucionando como concepto y, por tanto, en sus modalidades de acción...**

**Desde un modelo de administración sustentado en las fases de caos, mando y control, se asume de manera progresiva en el mundo el modelo de CONTINUIDAD, COORDINACION y COOPERACION.**

**CAOS → MANDO → CONTROL**

**CONTINUIDAD → COOPERACION → COORDINACION**

- **Se impone paulatinamente el modelo de solución de problemas, sistematizado ... Permanente ...**

**Históricamente la Protección Civil tiene su origen en las conflagraciones bélicas y de manera específica en el contexto de las dos guerras mundiales. Surge como organización para la protección de la población civil amenazada por las hostilidades (refugiados, personas sin hogar, defensa antiaérea, reconstrucción, etc.).**



**Una vez finalizados los conflictos bélicos, estas organizaciones, con ciertas modificaciones, se mantuvieron por los estados como instrumentos eficaces para hacer frente a otros tipos de sucesos de emergencias, desastres o catástrofes.**

**Desde un modelo de acción reactiva, sustentado en las fases de caos, mando y control, se pasa a un modelo de administración y gestión sustentado en una nueva filosofía y visión de futuro.**

¿Cómo podemos avanzar en esa línea ?

# Análisis Crítico

Partamos por "escudriñar" los eventos vividos:

- a. ¿Qué factores provocaron la situación de emergencia?
- b. ¿Qué factores potenciaron o llevaron a incrementar el impacto de la situación de emergencia?
- c. ¿Qué factores contribuyeron a reducir el impacto de la emergencia?
- d. ¿Esta emergencia estaba entre las probabilidades de ocurrencia en la zona? Vale decir, ¿Había ocurrido una emergencia del mismo tipo en la zona?; ¿Corresponde a un riesgo estimado en la zona?

Los tomadores de decisiones financieras exigen respuestas, para su mejor análisis COSTO/BENEFICIO.

¿Estamos siendo capaces de proveer esas respuestas ???

**LAS INVESTIGACIONES, ANALISIS Y EVALUACIONES DE RIESGOS  
DEBEN BASARSE EN ACERTADAS COMBINACIONES ENTRE  
EL SABER TEORICO Y EL SABER PRACTICO.**

**ESTUDIOS DE CASOS  
DE EMERGENCIAS COMPLEJAS/MAYORES  
Y DESASTRES.**

**CONOCIMIENTO EMPIRICO  
DE ESCENARIOS DE RIESGOS**

**Se hace urgente la necesidad de análisis  
Costo/Beneficio sobre la relación entre la Acción  
Preventiva y la Acción meramente Reactiva**

**Gastos de  
Respuesta:**

**INCIDENCIA**

**Desarrollo Equitativo  
y Sostenible**

**Pero siempre está presente una incuestionable realidad:**

**Inversión Preventiva: Hoy → Resultados: A Futuro**

**Gasto en Respuesta: Hoy → Resultados: Hoy**

**El ser humano tiene la tendencia a preferir actuar cuando los resultados de ese actuar los puede disfrutar por sí mismo.**

Así como avanza progresivamente la gestión medioambiental ...

Los "gestores" de la protección civil debemos ser capaces de establecer una **CONCIENCIA DE SEGURIDAD**

Tarea de largo aliento, que no puede seguir posponiéndose.

Debemos partir YA !! ,  
introduciéndonos en la educación formal, informal y en la base comunitaria

Boomerang Hoy : Instalemos en tema en la comunidad y sus líderes de opinión.

Eduquemos ahora para la sustentabilidad en el mañana.

# Aporte al Proceso de Desarrollo

**PERFECCIONAMIENTO DE LA PLANIFICACION**

**En lo inmediato**

**PROFUNDIZACION DE LOS ESTUDIOS DE RIESGOS**

**A mediano plazo**

**PERFECCIONAMIENTO DE LA GESTION PREVENTIVA**

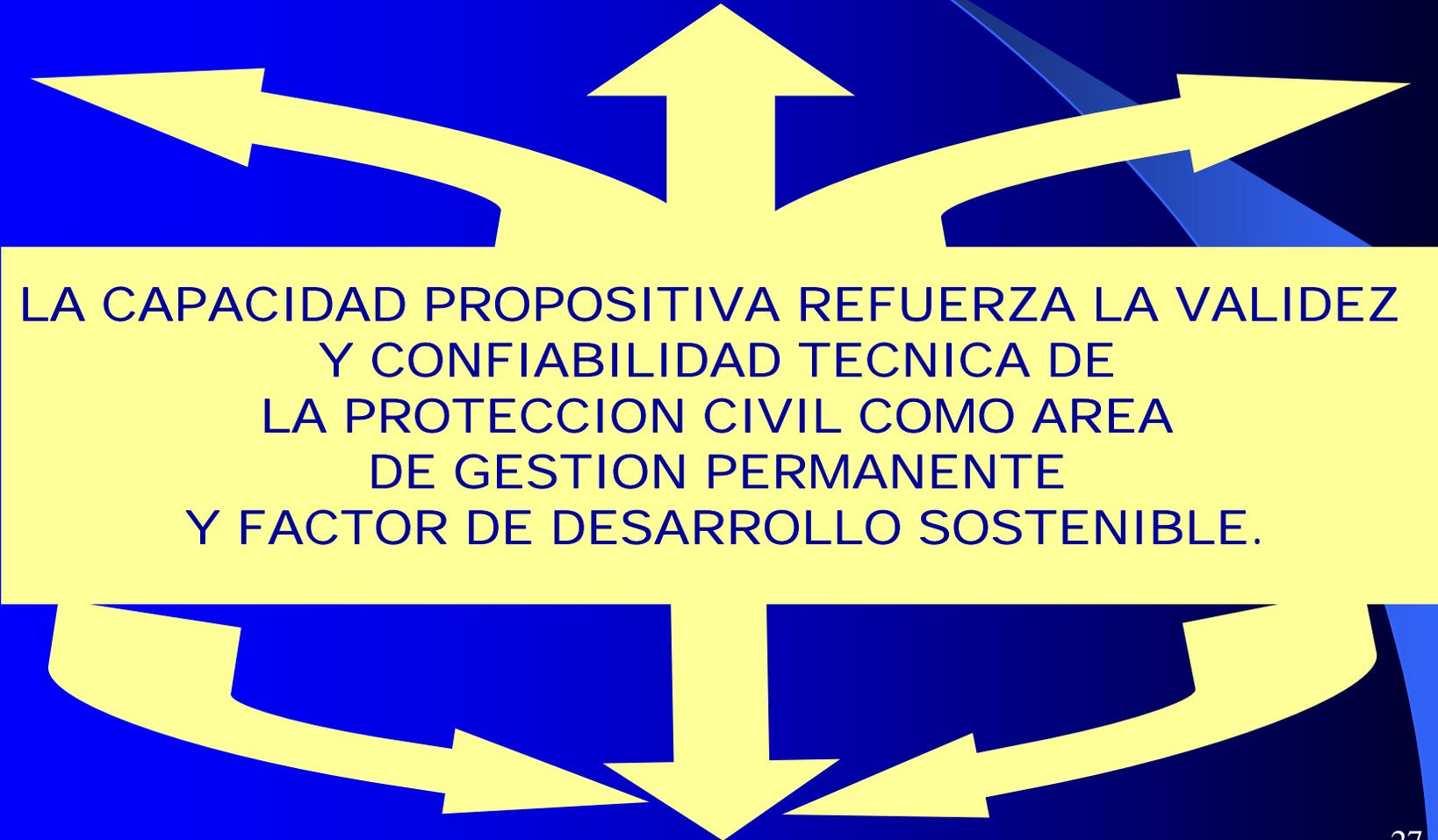
**A mediano y largo plazo**

Los analistas de estas temáticas no alcanzan acuerdo sobre cuánto inciden realmente los desastres en el desarrollo de las sociedades. En su inmensa mayoría se inclinan por advertirlos como los grandes frenos al desarrollo de localidades e incluso naciones. En tanto, unos pocos ven a los desastres como grandes oportunidades para el desarrollo



Proponer e intentar llevar a la práctica:

**Planes y Programas , evaluaciones de escenarios de riesgos, estudios científicos aplicados, reforzamiento de roles y funciones, acciones de capacitación y de participación de la comunidad, proyectos ...Todo ello a partir de la incorporación de la variable Riesgo.**



LA CAPACIDAD PROPOSITIVA REFUERZA LA VALIDEZ  
Y CONFIABILIDAD TECNICA DE  
LA PROTECCION CIVIL COMO AREA  
DE GESTION PERMANENTE  
Y FACTOR DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Sin embargo, la dicotomía artificial entre la gestión del desastre y la gestión del desarrollo, ha hecho que se pierdan a menudo las oportunidades ofrecidas, puesto que la atención del evento se ha considerado generalmente como una operación **autolimitada**, destinada a salvar vidas y a proporcionar a aquellas vidas salvadas condiciones de subsistencia, en el mejor de los casos, iguales a las que mantenían antes del desastre, con frecuencia de alta vulnerabilidad.

# Modernización de la Gestión de Protección Civil

