



Universidad de Concepción
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Departamento de Administración Pública.



GOBIERNO DE CHILE
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

DIRECCIONES REGIONALES DE PROTECCION CIVIL Y EMERGENCIAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

Gonzalo Romero Alfaro.

INDICE.

Introducción	Pág. 1
Antecedentes Jurídicos Generales de la Protección Civil en Chile	Pág. 3
Aspectos organizacionales de las Direcciones Regionales de Protección Civil y Emergencias	Pág. 6
Conformación y composición del Sistema Regional de Protección Civil	Pág. 9
Relaciones jerárquicas en Direcciones Regionales de Protección Civil y Emergencias.	Pág. 11
Comité Regional de Protección Civil.	Pág. 14
Centro de Operaciones de Emergencia.	Pág. 17
Comité Científico Técnico.	Pág. 18
Características del Liderazgo que deben ejercer los Directores Regionales de Protección Civil y Emergencia.	Pág. 21
Relación situacional entre Direcciones Regionales de Protección Civil y Oficina Nacional de Emergencias.	Pág. 24
Relación situacional entre Direcciones Regionales de Protección Civil e Intendencias Regionales.	Pág. 30
Estrategia de mejoramiento.	Pág. 32
Marco conceptual.	Pág. 39
Análisis prospectivo.	Pág. 42

Anexos.	Pág. 44
Anexo A. Composición Sistema Regional de Protección Civil.	Pág. 45
Anexo B. Organigrama Comité Regional de Protección Civil.	Pág. 46
Anexo C. Organigrama Centro de Operaciones de Emergencia.	Pág. 47
Anexo D. Organigrama Comité Científico Técnico.	Pág. 48
Bibliografía.	Pág. 49

INTRODUCCION.

Nuestro país desde los comienzos de su historia se ha visto afectado por distintos fenómenos naturales, que constantemente han puesto en riesgo tanto la vida como la integridad de su sociedad civil, esto principalmente a causa de su condición geográfica y su ubicación espacial en el continente americano. Es por este hecho que desde el comienzo de nuestra institucionalidad las autoridades de nuestro país han sentido como obligación del Estado el realizar todas las acciones tendientes a crear entes cuya función sea la de otorgar esta protección a la población.

Dentro de este marco ya establecido de Protección a la Sociedad Civil se inserta la creación, mediante el Decreto Ley N° 369 de 22 de Marzo de 1974, de la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior, órgano estatal creado con la función específica de llevar a cabo todas las acciones de planificación, coordinación y ejecución de programas tendientes a la prevención y solución de todos los problemas que pudieran derivarse de cualquier tipo de Emergencia o situación que implique algún peligro para la población, ya sea esta derivada de la acción de la naturaleza o de hechos o acciones llevadas a cabo por el hombre.

Es en concordancia con esto que se ha desarrollado y perfeccionado; a través de nuevas metodologías y procedimientos, un modelo de Manejo del Riesgo a Nivel Nacional, poniendo énfasis en las acciones destinadas a la prevención, mitigación y preparación, con la finalidad primordial de disminuir las repercusiones que estos generan en la vida de los ciudadanos.

Con todo esto, y a causa principalmente de los avances en el plano tecnológico y en el campo de la técnica; por cuanto hoy en día es mas factible ir monitoreando las distintas variables de riesgo que podrían convertirse o desembocar en una Emergencia, desastre o catástrofe, se hace necesario reflexionar sobre la necesidad de fortalecer el modelo de administración del Riesgo a Nivel Nacional, Regional y Comunal de un Modelo que hasta el momento tiene un marcado tono reactivo a un

modelo en que prime el enfoque proactivo, para con esto tener un mayor control sobre las variables de riesgo, brindar un mayor grado de seguridad a la población y lograr un manejo mas eficiente de los recursos.

La gran misión de los administradores del Sistema Nacional, Regional y Comunal de Protección Civil es cambiar el actual pensamiento que se posee en distintos niveles de acción de que invertir en prevención es un gasto y no una inversión, debe comenzar a considerarse la prevención como una inversión a corto o mediano plazo, una inversión que tiene además el plus de influir directamente en el área mas sensible de las autoridades políticas que deben tomar las decisiones sobre la utilización e inversión de los recursos públicos en su determinado nivel de acción; la población residente, ya sea en su Comuna, Provincia, Región o País.

El objetivo primordial de este trabajo, será dar a conocer de mejor manera como operan las Direcciones Regionales de Protección Civil, como se enmarcan y relacionan estas con todos los entes que componen los sistemas, tanto Nacional como Regional de Protección Civil, se analizarán además cuales son sus mayores falencias y potencialidades, y de que manera utilizando la administración y sus herramientas se puede mejorar su desempeño y gestión, tomando siempre en consideración las limitantes que impone tanto el ordenamiento jurídico como la carencia de recursos al interior del Gobierno Interior para el tema de la Protección Civil, y en concordancia con todo esto se delinearán posibles cursos de acción, para el mejoramiento de las Direcciones Regionales de Protección Civil.

ANTECEDENTES JURIDICOS GENERALES DE LA PROTECCION CIVIL EN CHILE.

El origen de esta institucionalidad se encuentra en la publicación de la Ley N° 16.282 del 28 de Julio de 1965, cuerpo legal que en su título I, artículo 19 establece la obligación del Ministerio del Interior y el de Defensa Nacional para establecer un Plan Orgánico tendiente a afrontar situaciones de emergencia, provenientes de catástrofes y sismos.

Con posterioridad, el Decreto Ley N° 369 de 21 de Marzo de 1974, crea la Oficina Nacional de Emergencia, como un servicio especializado, centralizado, dependiente del Ministerio del Interior, cuya función se circunscribe a hacer cumplir lo establecido en la Ley N° 16.282 art. 19, ya mencionado.

Mas tarde el Decreto N° 509 del 11 de Noviembre de 1983, reglamenta la aplicación del Decreto Ley N° 369 de 1974, fijando las funciones, atribuciones, estructura orgánica y financiamiento del servicio. De igual manera señala, la creación, organización y habilitación de los Comités Regionales de Emergencia, como así también de los Centros de Operaciones Provinciales y Comunes, punto que da inicio a esta investigación, puesto que esto constituye el fundamento legal de las Oficinas Regionales de Protección Civil y Emergencias.

Se debe además mencionar lo establecido en las leyes 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y en la ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Municipal, se mencionan en conjunto, por cuanto ambas leyes poseen un carácter orgánico; vale decir ambas establecen una organización, estructura y modo de funcionamiento para los temas, órganos y entes de la administración del estado que regulan, que en ambos casos se encuentran referidas a los órganos de gobierno interior, entes encargados de ejercer las funciones de gobierno en un terreno determinado; representando en el caso del gobierno Regional y Provincial al Presidente de la República en el territorio

determinado, mientras que en el caso del Gobierno Comunal, el jefe comunal es el representante de la voluntad popular. La otra similitud que podemos encontrar es que ambas poseen el grado de leyes constitucionales, lo que hace muy difícil cualquier modificación que se le quiera efectuar, y les da una un nivel jerárquico legal solo superado por la Constitución Política de la República. Pero la gran concordancia que encontramos en cuanto al tema de la Protección Civil, radica principalmente en su contenido, por cuanto ambas leyes establecen de forma taxativa la obligación por parte de la autoridad política del nivel jerárquico que corresponda, de resguardar el orden y la seguridad pública al interior del territorio de su jurisdicción, es así que establece esta obligación tanto por parte de los Intendentes Regionales, Gobernadores Provinciales y de los Alcaldes Comunales elegidos por al ciudadanía.

Como último documento legal relacionado con el manejo de la Protección Civil y el manejo de las Emergencias y Catástrofes, podemos y debemos mencionar el Decreto Supremo 156 de interior, del 12 de Marzo de 2002, mediante el cual se aprobó el Plan Nacional de Protección Civil, pero es dable mencionar que este documento solo posee la calidad de manual indicativo ante la creciente preocupación del manejo integral de las situaciones de Emergencia y Catástrofe a Nivel Nacional, entregando nuevas metodologías de manejo, control y sobre todo en el plano de la prevención de situaciones de Emergencia y Desastre, y por ende no aporta nada nuevo en el plano legal - normativo; por cuanto influye en la forma de actuar mas no en el trasfondo por cual se regulan estas acciones, que es el plano aquel en el cual se establece la organización de estas reparticiones, la distribución de los recursos, los nombramientos funcionarios, el funcionamiento a Nivel Regional ni ninguna de las demás áreas críticas de estas Oficinas, las cuales serán analizadas con posterioridad.

De esta manera se puede consignar que la normativa legal no ha sufrido modificaciones sustantivas en las últimas dos décadas, lo que nos puede llevar a presuponer una falta de adecuamiento a los tiempos modernos, esto a causa principalmente de que los avances tecnológicos hacen necesario el que se produzca un adaptamiento del marco regulatorio que norma el funcionamiento de los órganos

encargados de ejercer la Gestión de Riesgo en nuestro país, con la finalidad de ir propendiendo a una mayor proactividad en la materia, para de esta forma intentar intervenir en las posibles variables de riesgo con anterioridad a que se produzcan situaciones conflictivas que a la postre pudieran requerir el uso de mayores recursos y además pongan en situación de riesgo a la población civil.

Como se analizará con posterioridad se hace necesario ir adecuando tanto los ordenamientos jurídicos como las políticas en materia presupuestaria y de personal, para de esta forma ir modernizando el manejo del Riesgo a Nivel Nacional.

Todo lo anteriormente mencionado; con relación a la protección que debe otorgar el Estado de Chile a su población, tiene su base y se encuentra consagrado expresamente en el máximo texto legal existente en nuestro ordenamiento jurídico, la cual no es otra que nuestra Constitución Política de la República del año 1980; la que en su artículo 1° inciso 5, establece que es deber del Estado: "dar protección a la población y a la familia". Con esto el constituyente pretende y establece como obligación prioritaria del Estado el efectuar todas las acciones tendientes a proteger a toda la sociedad y sus bienes, es por este hecho que las demás disposiciones posteriores deben ajustar su accionar a esta norma superior.

ASPECTOS ORGANIZACIONALES DE LAS DIRECCIONES REGIONALES DE PROTECCION CIVIL Y EMERGENCIAS.

En primer lugar se debe establecer que las direcciones Regionales de Protección Civil y Emergencias en su inicio se establecieron como entes dependientes de Onemi; vale decir, fueron concebidas como los entes representantes de las políticas estatales en materia de prevención y manejo de la protección que debía entregar al estado a sus nacionales y extranjeros residentes en el territorio, es así que mediante la resolución N° 25, con fecha 4 de Diciembre de 1975, se establece la creación de cuatro (4) Centros Regionales, las siguientes:

- Centro Regional de Emergencia de Antofagasta,
- Centro Regional de Emergencia de Valparaíso,
- Centro Regional de Emergencia de Concepción,
- Centro Regional de Emergencia de Puerto Montt.

Además en este mismo documento se establece que por el momento; y ante la imposibilidad de crear un Centro para cada Región, estos tendrían la misión de encargarse además de lo concerniente a lo acaecido en el territorio de su respectiva región, de lo sucedido en el territorio de aquellas regiones que no cuentan con uno de estos centros en su territorio, esto como a continuación se establece:

Centro Regional de Emergencia de Antofagasta, de la I y III Región.

Centro Regional de Emergencia de Valparaíso, de la IV Región

Centro Regional de Emergencia de Concepción, de la IX Región

Al revisar esta normativa se puede apreciar fehacientemente como la autoridad mostraba una evidente preocupación por regionalizar la Protección Civil, por cuanto se

les da autonomía y recursos a los Directores Regionales, asignándoseles personal y estableciéndose la obligación de estos de poseer inventario (existencias), de todos aquellos materiales e insumos que fueren necesarios o susceptibles de ser utilizados o requeridos en caso de una emergencia, condiciéndose con esto se les entregaba un gran grado de autonomía en cuanto a su funcionamiento y atribuciones, aunque esta iniciativa se mostraba limitada a las Direcciones de la V y VIII Regiones, con lo que se limitaba el accionar de las demás direcciones no incluidas, estas limitaciones se presentaban principalmente en el área administrativa, pues no contarían con tantas prerrogativas en el plano de uso de recursos y en el manejo del personal.

Dentro de esta normativa se establecía un original sistema de adquisición de equipos y materiales, la cual consistía en que el Director Regional podía solicitar y tramitar en el Servicio Regional de Aduanas la entrega de bienes que hubieren quedado rezagados en el servicio y estuvieran en condición de ser rematados y que por su naturaleza y condiciones pudieran ser útiles para el uso de la Oficina Nacional de Emergencias, con esto se establece la preocupación de la autoridad por otorgar un adecuado nivel de financiamiento y equipamiento para que de esta forma pudieran cumplir con las altas funciones encomendadas.

Con posterioridad a esto se produjo la reafirmación de la intención de la autoridad de seguir dando un fuerte impulso a la Protección de la Sociedad Civil a Nivel Regional, esto mediante la dictación de la Resolución N° 16, de fecha 20 de Octubre de 1980, mediante la cual se modificada la antes mencionada resolución N° 25, esta modificación se tradujo en la eliminación del acápite en que se limitaba el ejercicio de estas prerrogativas a los Directores de las Regiones V y VIII, y se establecía que lo estipulado en la ya analizada Resolución N° 25 se haría extensivo a todos los Centros de Emergencia del país, siguiendo aun bajo la dependencia jerárquica de los Intendentes Regionales y contando con una relación de coordinación y asistencia técnica con la autoridad central.

Como último aspecto necesario de destacar en el plano organizacional, nos encontramos con el Oficio Circular N° 679, con fecha 1 de Abril de 1980 disposición que termina con la independencia de estas Oficinas en el plano administrativo, por cuanto mediante este oficio del Director Nacional de Onemi, se traspasan las Direcciones Regionales de Emergencias a las Intendencias Regionales, con lo cual estas se vieron desprendidas de prácticamente todos sus bienes, los cuales a su vez fueron destinadas a las mismas Intendencias Regionales que las Oficinas, lo único que quedó en poder de estas direcciones fueron los vehículos y los equipos de radio que seguirían siendo utilizados por los Directores Regionales para el cumplimiento de sus funciones específicas.

El objetivo que se pretendió cumplir con esta medida, fue uniformar las distintas situaciones y condiciones en que se encontraban las distintas oficinas a nivel nacional, por cuanto existían algunas que contaban con personal, presupuesto y bienes asignados y pertenecientes a Onemi, existían otras que funcionaban con bienes y recursos de Onemi, mas su personal era de dotación de la Intendencia respectiva, es por esto que al traspasar al personal de estas oficinas y además sus recursos a las Intendencias, se pretendía poner en un plano de igual normativa a todas estas reparticiones, lo que no se consideró por parte de la autoridad fue la carencia de recursos; por parte de las Intendencias Regionales, a que se verían sujetas las distintas Oficinas Regionales de Emergencia.

CONFORMACION Y COMPOSICION DEL SISTEMA REGIONAL DE PROTECCION CIVIL.

En relación con esta materia, se debe señalar que el Decreto Ley N° 509, en sus artículos N°s. 27 y 28 señalan que: "En cada Región del país, se constituirán Comités Regionales, Provinciales y Comunales de Emergencia..", los que serán presididos, según corresponda por el Intendente Regional, Gobernador Provincial o Alcalde respectivo, quienes tendrán la facultad de fijar; por resolución fundada, las normas especiales de funcionamiento de las mismas".

Se establece que actuará como Secretario de cada uno de estos comités, el funcionario del respectivo escalón de Gobierno Interior, que la correspondiente autoridad hubiese designado como "Director Regional, Provincial o Comunal", según proceda, los cuales serán los asesores directos de él, en todo lo relacionado con la Organización, Coordinación y Ejecución de las actividades destinadas a prevenir, mitigar y atender los problemas derivados de catástrofes y calamidades públicas que ocurran en su área de trabajo o en el terreno de su jurisdicción.

Del mismo modo en este cuerpo legal se señala en su artículo 29, que el local, los elementos de trabajo, útiles de escritorio y demás que sean necesarios para el funcionamiento de los Comités de Emergencia, serán suministrados por la Intendencia Regional, Gobernación Provincial o Municipalidad respectiva.

No obstante la falta de un ordenamiento jerárquico establecido en forma taxativa por un cuerpo legal, se puede establecer una cierta jerarquía al interior del Sistema Regional de Protección Civil, a mencionar:

En un Nivel Superior, se encuentra el Intendente Regional en su calidad de ejecutor de las políticas gubernamentales, como representante natural del Presidente de la República en la Región y que es el encargado de presidir los distintos comités regionales creados con la finalidad de gestionar la Protección Civil, y realizar todas las

acciones tendientes a prevenir la ocurrencia de situaciones que pudieran traer consigo riesgo para la población. En el mismo nivel, pero en un plano de asesoría técnica, se encuentran los Directores Regionales de Protección Civil y Emergencias, el cual será un funcionario perteneciente a la respectiva Intendencia y nombrado por el Intendente en el cargo, este como se menciona será el secretario ejecutivo de los respectivos comités constituidos con la finalidad de llevar a cabo la Protección Civil a Nivel Regional.

En un Nivel Intermedio se encuentran los Comités constituidos con la finalidad de llevar a cabo todas las acciones tendientes a prevenir situaciones de Emergencia en el territorio de la Región, dentro de estos encontramos el Comité Regional de Protección Civil, el Comité Regional de Operaciones de Emergencias y el Comité Científico-Técnico, órganos que serán definidos con posterioridad.

En línea jerárquica directa, nos encontramos con que en un nivel de subordinación de las Intendencias se encuentran las Gobernaciones Provinciales, las cuales cuentan con Oficinas Provinciales de Protección Civil, las cuales funcionan y trabajan de la misma manera que en el Nivel Regional; vale decir, los Directores son un ente asesor del Gobernador en todos los temas relacionados con la Protección Civil a Nivel Provincial y tendrá dentro de sus funciones las de actuar como Secretario Ejecutivo de los Comités que se formen al interior de la Provincia en su materia de acción, dentro de estos debemos mencionar el Comité Provincial de Protección Civil, el Comité Provincial de Operaciones de Emergencias y el Comité Científico-Técnico.

En el Nivel de base encontramos a las Municipalidades, estos órganos de administración comunal poseen una serie de funciones en esta materia, las cuales; como ya fue mencionado con anterioridad, tiene relación con el resguardo de la tranquilidad y la seguridad de la población que vive en el territorio de su comuna. Con relación a esto es necesario tener en consideración que todas las emergencias se producen en el territorio de una comuna, por ende estos órganos deben contar con preparación y personal con conocimientos en el tema de Protección Civil.

RELACIONES JERARQUICAS EN DIRECCIONES REGIONALES DE PROTECCION CIVIL Y EMERGENCIAS.

De igual forma; al interior de nuestro ordenamiento, se clarifica la situación de Autoridad de Línea respecto a las Oficinas Regionales, designándose a los Intendentes como administradores de estas, manteniéndose solo una estrecha relación de carácter técnico con la Oficina Nacional de Emergencia a través de los Directores Regionales nombrados por esta autoridad, pero en ningún caso se establece una relación de mando jerárquico del tipo clásico, por cuanto no existe una subordinación, sino una relación de coordinación y asistencia de carácter técnico.

De acuerdo a toda la normativa antes señalada, corresponde al Intendente Regional, organizar el mencionado Servicio a Nivel Regional, definiendo principalmente su estructura formal, cargos, funciones y procedimientos. Todo esto da la posibilidad de confeccionar un manual de la Organización en forma escrita, de manera que cada miembro identifique claramente cual es su función, su ámbito de acción, sus atribuciones y el procedimiento para ejecutar las tareas encomendadas.

Dentro de este ámbito se hace necesario estudiar las relaciones; ya sea de coordinación o de subordinación, que se dan entre los distintos entes que componen el Sistema Regional de Protección Civil; vale decir, de todos los distintos órganos que participan en el Comité Regional de Protección Civil y el Centro de Operaciones de Emergencia. Dentro de este punto es necesario en primer lugar determinar con claridad cuales son los órganos participantes y componentes del mentado Sistema Regional, para esto utilizaremos los organigramas de este Sistema.¹

Como se puede apreciar la composición de estos entes es multisectorial, y por ende existe un alto grado de complejidad en las relaciones que se dan entre sus

integrantes al interior de los mismos, por cuanto al confluir una variedad de organismos cada cual con una orgánica distinta y con diferentes niveles de acción e influencia en el plano de la toma de decisiones de la autoridad política tienden a producirse roces, pugnas de competencia y visiones que muchas veces a pesar de que pueden ser coincidentes, difieren en la forma propuesta para su implementación, por esto se hace extremadamente necesario que exista una autoridad fuerte por parte del Intendente, y una muy desarrollada habilidad por parte del Director Regional en el plano comunicacional, el cual además debe poseer una gran capacidad para gestionar acuerdos con los distintos entes participantes, establecer planes y objetivos en forma acertada, los cuales puedan ser medibles y cuantificables, de forma tal que estos puedan ser evaluados en el tiempo.

La metodología que deben utilizar los Directores Regionales para mantener estas relaciones, es la de la apertura de canales de comunicación, pero con un enfoque claramente horizontal y situacional. En primer lugar se deben establecer líneas y canales de comunicación abiertos y fluidos con una orientación horizontal por cuanto al encontrarse trabajando en conjunto con representantes de distintas organizaciones gubernamentales y privadas, se debe tener especial énfasis y cuidado en relacionarse en un plano de igualdad con todos los integrantes de este Comité, sin efectuar distinciones de ninguna índole y tomando en la mas alta consideración todas las ideas e iniciativas que estos integrantes planteen. En el plano de la administración como ciencia para el manejo del recurso humano al interior de las organizaciones se encuentra ampliamente comprobado que los mejores resultados se logran cuando se hace partícipes de las decisiones y por sobre todo de los procesos de toma de decisiones a los todos los miembros integrantes de la organización, los cuales en este caso no serían otros que los órganos que integran el comité Regional de Protección Civil, los cuales al sentirse integrados e imbuidos de las decisiones que se van adoptando se mostrarán mucho menos renuentes a poner a disposición de la autoridad todos los recursos; ya sea materiales, humanos o de cualquier otra índole,

¹ Ver Anexo A.

con los que cuenta su servicio, esto debe relacionarse estrechamente con las características del liderazgo que debe presentar y poseer el Director Regional.

Todo este proceso de integración antes mencionado, debe ser llevado a cabo a través de las reuniones periódicas que debe sostener el Comité Regional de Protección Civil; ya sea para tratar temas generales de planificación o para trazar cursos de acción en casos particulares o situaciones específicas, principalmente a través del establecimiento y mantención de canales de comunicación abiertos y fluidos con todos los entes con los cuales esta dirección debe relacionarse en el plano de la gestión externa; con los servicios y organismos públicos y privados, con los cuales debe trabajar en conjunto para crear un verdadero círculo virtuoso de trabajo; vale decir, una cadena en la que exista además de comunicación, coordinación y una retroalimentación que haga cada vez más eficiente la gestión.

COMITÉ REGIONAL DE PROTECCION CIVIL.

Como se puede apreciar en el organigrama², el Comité Regional de Protección Civil debe estar compuesto por todas aquellas instituciones; ya sean publicas o privadas, que puedan aportar con sus recursos materiales, técnicos y humanos a la elaboración y puesta en práctica de todas aquellas actividades destinadas a la prevención, mitigación y preparación del Sistema de Protección Civil a Nivel Regional, este órgano, como encargado de esta importante función, tiene como actividad primordial la planificación de las acciones requeridas para prevenir situaciones de riesgo, dentro de las características que debe presentar, cabe destacar que deben estar representadas todas aquellas instancias que por mandato legal, competencia o interés tengan relación con los temas a tratar en las reuniones de este Comité, entre estas es necesario que se encuentren representadas tanto las áreas sectoriales, técnica, científica, de servicios y el área comunitaria. Dentro de este punto se hace muy necesario mencionar que todas estas áreas y organismos no dejarán de contar con sus ordenamientos y orgánicas propias por el hecho de pertenecer a estos comités, pero cederán el mando de coordinación a la autoridad política la cual será el Intendente Regional; quien presidirá el Comité y tendrá la misión de coordinar todos los esfuerzos realizados por los distintos entes ya mencionados, para evitar que se produzcan roces y dualidades de funciones en el accionar de estos entes.

Todas las acciones y actuaciones llevadas a cabo por este comité no tienen otra finalidad mas que el cambiar la forma en que se enfrenta el tema de la Protección Civil a Nivel Nacional, Regional y Comunal, por cuanto lo que se realiza son reuniones coordinativas con anterioridad a que se produzcan situaciones de riesgo para la Población Civil, lo que se pretende es cambiar el enfoque desde un sistema reactivo de Administración de Riesgo a un enfoque proactivo, lo que implica el aprovechamiento de las situaciones de normalidad; en el plano de las emergencias, para efectuar labores de prevención y de anticipación, para de esta forma obtener un

² Para ver Organigrama, remitirse a Anexo B.

mayor aprovechamiento de los recursos, esto se produce porque al efectuar medidas de prevención en las áreas que se conocen como conflictivas o críticas, se invierten recursos que ayudarán; en un gran número de casos a evitar el tener que recurrir a una inversión mayor una vez que estos puntos o áreas críticas de riesgo, conocidos con antelación por la autoridad encargada de la Protección Civil, produzcan situaciones de Riesgo para la Sociedad Civil, lo cual llevará obligadamente a la intervención de la autoridad, con el consiguiente desembolso de los recursos públicos que en el común de las oportunidades, será en un monto bastante superior al que se hubiera tenido que realizar en la situación de normalidad, en donde existiría un mayor abanico de opciones sobre los servicios a contratar, por cuanto no se estaría trabajando con la premura de estar contra el tiempo y con la presión de los distintos actores afectados por las distintas situaciones de Emergencia, los que actuarán como grupos de presión en el plano del manejo de las Emergencias y Desastres, y lo que es substancialmente mas importante: no se pondría en riesgo a la Población Civil, por cuanto no se vería afectada por estas situaciones que muchas veces pueden tener consecuencias nefastas tanto en el plano económico como en el social para nuestro país.

Para que este sistema pueda trabajar con eficiencia y eficacia se hace necesario que todos los entes que lo componen; a través de sus representantes claramente definidos y establecidos, trabajen coordinadamente en este proceso de planificación, debe existir un fenómeno de identificación de estos órganos con las funciones que les corresponde desarrollar al interior de este comité; en otras palabras deben encontrarse comprometidos con las actividades a realizar, deben sentirse partícipes del proceso de creación y desarrollo de las normativas y directrices emanadas de este órgano; dentro del marco de sus competencias por supuesto, para que luego no exista un desconocimiento de las actividades realizadas y de las decisiones adoptadas, lo que provocaría probablemente problemas de ineficiencia y descoordinación al interior del Sistema de Protección Civil a Nivel Regional, con el consiguiente riesgo para la población y sus bienes, y además la posible existencia de una duplicidad de funciones, con el consiguiente mal uso de los siempre escasos recursos públicos.

Dentro del accionar de este Comité Regional se debe mencionar y aplicar uno de los principios básicos de la administración, aquel consistente en la división del trabajo o de las tareas, lo que se traduce en que al interior del Comité; a pesar de ser un solo órgano de funcionamiento y estructura horizontal y con características integracionistas hacia sus miembros, debe establecerse el funcionamiento de subcomités o comisiones abocadas al estudio y discusión de temas particulares, de la planificación de estrategias claras y precisas ante la ocurrencia de hechos o situaciones relacionados con variables de Riesgo específico, las cuales a pesar de ser discutidas al interior del Comité requieren una mayor discusión en virtud de su complejidad, para lo que se hace necesaria la presencia de los órganos técnicos relacionados con esa variable de riesgo en particular, los que aportarán sus ideas, conocimientos y propuestas para una mejor toma de decisiones a nivel de políticas de servicios.

CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA.

Como ya se ha mencionado el Comité Regional de Protección Civil es aquella instancia en la cual se reúnen periódicamente los integrantes del Sistema Regional de Protección Civil, con la finalidad de planificar las acciones y tareas a desarrollar en el plano de la prevención por parte de todas las autoridades cuyas funciones y atribuciones tienen relación directa e indirectamente en la Protección Civil a Nivel Regional.

En un segundo término y como una instancia de trabajo netamente operativo encontramos el Centro de Operaciones de Emergencia, el cual corresponde a la respuesta activa por parte de la autoridad y los representantes de todas las instituciones públicas y privadas relacionadas con la Protección Civil ante la ocurrencia de un hecho o circunstancia que derive; o eventualmente pueda hacerlo, en una situación de emergencia o desastre, con el consiguiente riesgo para la población, sus bienes y el medio ambiente.

Esta instancia deben integrarla todos los organismos y servicios cuyos recursos; de cualquier índole, puedan ser útiles y requeridos para el pronto, oportuno y efectivo manejo, control y mitigación de las emergencias a Nivel Regional.

Al igual como ocurre en el ya estudiado Comité Regional, por tratarse de una instancia multisectorial e interdisciplinaria³ tienden a producirse roces entre los distintos representantes de los entes participantes, esto agravado por la premura con que se debe actuar, y lo difícil que pueden tornarse las circunstancias a consecuencia de la actuación de los grupos de presión que actúan en el plano de las emergencias. De la misma manera debe consignarse que se hace necesario un fuerte interés y liderazgo por parte de la autoridad política, además de las habilidades de liderazgo que debe poseer el Director Regional.

³ Para información de Composición del Comité, ver Anexo C.

COMITE CIENTIFICO-TECNICO.

Dentro del marco de la estructura Regional de Protección Civil nos encontramos con la presencia de un Comité de corte pura y eminentemente técnico, el cual actuará como un órgano asesor de la Dirección Regional de Protección Civil este comité se encuentra compuesto por:

- Universidades.
- Secretarías Regionales Ministeriales de:
 - Vivienda y Urbanismo.
 - Obras Públicas.
 - Minería.
- Servicio Nacional de Geología y Minería.
- Instituto Nacional de Estadísticas.
- Corporación Nacional de Energía.
- Corporación Nacional Forestal.
- Cuerpos de Bomberos.
- Servicio Agrícola y Ganadero.

Es necesario mencionar que en cada servicio será nombrado en forma interna un representante a este comité, y en las entidades privadas; como Universidades o Bomberos, este representante será nombrado a petición del Intendente Regional.

Estos entes participantes componen dicha instancia, sin perjuicio esto de las demás entidades; ya sean públicas o privadas, que a juicio de este Comité sea necesario invitar a participar para temas o asuntos específicos a tratar en los cuales sus conocimientos técnicos expertos, pudieran ser de utilidad para adoptar mejores medidas de prevención y mas eficientes decisiones.

Este órgano será presidido por el Director Regional de Protección Civil, contando además con una Subdirección y una Secretaría, en este punto nos encontramos con una nueva contradicción entre lo establecido por la normativa, en este caso a Nivel Regional; puesto que los reglamentos de funcionamiento de cada Comité se encuentran establecidas en cada Intendencia Regional, con la realidad de estas Direcciones, esto considerando que se debe tener en cuenta que la situación de estas Direcciones a Nivel regional no es la óptima para desarrollar estas funciones, esto principalmente porque se establece en estos reglamento que el personal que ejerce estas funciones deberá ser personal perteneciente a la propia Dirección Regional y como veremos con posterioridad muchas de estas Direcciones no cuentan con el número de funcionarios adecuado ni necesario, como para desarrollar estas labores.

Como objetivo primordial de este Comité, encontramos el elaborar el Mapa Regional de Riesgo, este debe realizarse en base a la información recopilada y detallada de los sectores críticos expuestos a sufrir cualquier tipo de desastre, y en conjunto con esto el Comité tiene como función proponer las medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar, controlar y reducir el impacto de dichos eventos.

Dentro de los objetivos específicos de este Comité podemos encontrar:

1. Identificar todas aquellas variables de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, que han producido los mayores daños y que se encuentren presentes como riesgo potencial permanente.
2. Identificar geográficamente los lugares o sectores afectados por las variables anteriormente mencionadas, para de esta manera proceder al planteamiento de posibles cursos de acción.
3. Realizar los estudios pertinentes, coordinando toda la capacidad técnica y tecnológica con que se cuente, propendiendo de esta forma a un mejor

manejo de estas situaciones, por cuanto de esta forma se eliminarán o aminorarán en forma considerable las situaciones fortuitas causadas ya sea por el hombre o la naturaleza.

4. Las conclusiones a que se llegue en cada investigación o trabajo, deberán necesariamente ir incorporándose a las bases de datos, para retroalimentar el proceso actual y servir de antecedente para futuras situaciones.
5. Todo lo anterior debe llevar; si se quieren tener los resultados esperados, invariablemente a modificar o controlar la conducta humana a través de programas de capacitación y enseñanza de la población involucrada.

Para obtener una información mas gráfica de la composición de este comité, remitirse al Anexo D, en donde se encuentra el organigrama, con la individualización de sus integrantes.

CARACTERISTICAS DEL LIDERAZGO QUE DEBEN EJERCER LOS DIRECTORES REGIONALES DE PROTECCION CIVIL Y EMERGENCIA.

Al ser meros órganos asesores del Intendente Regional en materia de Protección Civil, los Directores Regionales deben contar con una serie de cualidades y características en cuanto al papel que les corresponde desempeñar, por cuanto al no gozar de un papel resolutivo en este plano, se ven llamados a ser entes con la capacidad de influir en las decisiones de la autoridad política, para de esta forma proteger de mejor manera a la población civil ante situaciones de riesgo.

Con esta finalidad se han dado por Onemi una serie de características que se deben cumplir por parte de las personas que deben desempeñar estas altas funciones, mas no se ha mencionado el tipo de liderazgo que estos deben ejercer al interior de los Gobiernos regionales en los cuales se encuentran adscritas estas funciones, es por esto que se debe comenzar este planteamiento con una definición de liderazgo. Dentro de este punto se hace necesario mencionar que existen una infinidad de definiciones de liderazgo por una gran número de autores y tratadistas, pero por su estrecha relación con el tema a tratar se ha preferido la siguiente, se menciona esta para luego avocarnos en forma específica al liderazgo que se debe ejercer en el área de la Protección Civil.

Liderazgo:

“El liderazgo es ejercido sobre los seres humanos cuando personas con ciertos motivos u propósitos mueven, en competición o conflictos con otros, recursos institucionales, políticos y psicológicos y otros recursos, para de esta manera activar, comprometer y satisfacer las inquietudes de seguidores”⁴.

⁴ Peter, Thomas J. y Waterman, Robert H.Jr. En busca de la excelencia. Colombia, Norma S.A. 1984

De esta definición se puede inferir claramente el espíritu integracionista que debe presentar un líder, por cuanto debe ser capaz de hacer que otros individuos concurren con sus recursos para la satisfacción de las necesidades que se pudieran presentar en distinto ámbito de materias y situaciones.

En el plano específico de la Protección Civil a Nivel Regional, la persona que posee el cargo de Director Regional deberá ejercer un liderazgo que se denomina Liderazgo Situacional; este consiste en un tipo de liderazgo que se hace presente en situaciones especiales de riesgo o inminencia de peligro para la población Civil, esto por cuanto el liderazgo en términos reales y prácticos se encuentra intrínsecamente ligado; en el inconsciente colectivo y de la mayoría de las organizaciones de personas, a una posición de autoridad que autoriza moral y socialmente a la persona a ejercer este liderazgo. Es por este motivo que el liderazgo situacional que se debe ejercer por parte de estos funcionarios de los Gobiernos Interiores debe encontrarse sustentado en los conocimientos técnicos que estos profesionales posean, por cuanto a esos líderes en el plano de la Protección Civil y las Emergencias debe recurrirse por ayuda, soluciones, nuevas ideas y puntos de vista que permitan a las autoridades y en consecuencia a los Servicios Públicos y privados, orientar su pensamiento, sus decisiones y sus cursos de acción, por esto no es de extrañar; que en la gran mayoría de las estructuras funcionales suceda lo que señala el autor Patricio Lynch:

“Nadie quiere a los líderes cuando se progresa y el porvenir sonríe. No obstante, si surgen amenazas, si los sistemas no funcionan como se ha planeado, si el entorno se hace turbulento e impredecible; entonces, ha llegado la hora del líder carismático, convertido de pronto en joya invaluable...”⁵

Es por este motivo que el liderazgo de los encargados de la Protección Civil a Nivel Regional debe ejercerse de manera preferente en los tiempos o periodos de

tiempo en que no se presentan situaciones de riesgo, es en estos lapsos temporales en los cuales debe efectuarse una labor de posicionamiento en el papel de asesor de la autoridad política, para que en la eventualidad de presentarse una situación que pudiera desembocar en una emergencia o desastre el Director Regional sea el referente a consultar en forma primaria y principal, esto a causa del liderazgo y de los conocimientos mostrados en el periodo anterior, lo cual lo valida como un ente confiable para hacerse cargo de orientar la toma de decisiones en aquellas situaciones que requieran de su concurso.

⁵ Lynch Gaete, Patricio. Liderazgo, Cuatro perspectivas para una dirección eficaz. Chile, Centro de

RELACION SITUACIONAL ENTRE DIRECCIONES REGIONALES DE PROTECCION CIVIL Y OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIAS.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, en este punto nos encontramos con una situación particular, por cuanto las Direcciones Regionales de Protección Civil poseen una dependencia normativa de la Oficina Nacional de Emergencias; el cual es el órgano técnico del estado en materia de Protección Civil a Nivel Nacional y que por ende es el encargado de dictar las políticas, directrices y metodologías de trabajo con los cuales deberá ejercer sus funciones, mas no cuenta con una asignación de recursos ni una dependencia jerárquica de este órgano. Las Direcciones Regionales se encuentran sujetas a la asignación de recursos y responsabilidades emanadas de la Intendencia Regional y mas específicamente del Intendente Regional, el cual es la autoridad del cual depende jerárquicamente el Director Regional y quien dicta; en rango general, las tareas que esta dependencia y su Director deben realizar, las asesorías que este debe prestarle y todos los demás asuntos en que solicite su concurso.

La relación con que nos encontramos aquí es de coordinación técnica y principalmente de capacitación por parte de Onemi hacia las Direcciones Regionales, Provinciales y Comunes; pero se debe efectuar, al igual que en la mayoría de las organizaciones un proceso de capacitación unido a una estrategia generadora de conciencia por parte de los funcionarios que ejercen estas funciones en todos los niveles en el plano regional, con la finalidad de imbuirlos de la importancia que representan estas funciones para la seguridad de la comunidad.

La gran carencia que encontramos en este punto radica fundamentalmente en la falta de trabajo en conjunto para la determinación de las estrategias a aplicar en el plano de la Protección Civil a Nivel Regional entre Onemi y las Direcciones Regionales, por cuanto al ser este servicio técnico del estado, le corresponde dictar

las políticas y metodologías a aplicar en todo el país, pero de igual forma se podría coordinar de mejor manera la aplicación de estas en el ámbito regional, establecer sistemas de información de los procesos de adopción de nuevas políticas y no solo enviar las comunicaciones sobre lo que debe realizarse a Nivel Regional, cambiar el sistema actual en el cual los Directores Regionales trabajan solo ante hechos consumados, sin tener ninguna injerencia ni participación de las discusiones anteriores. Con esto se podría obtener; por parte de quienes elaboran estas políticas, una visión distinta, mas cercana al terreno real en donde estas deberán ser aplicadas, por cuanto no debe olvidarse en ningún momento que todas las emergencias se producen en el territorio de una comuna.

A este respecto se hace necesario mencionar una herramienta de la filosofía Kaisen ⁶; la Ecuación del desarrollo, un instrumento que es completamente aplicable a la relación existente entre estos dos entes fundamentales dentro de la composición del Sistema Nacional de Protección Civil; por cuanto establece cinco pasos esenciales para fortalecer la relación entre estas estructuras:



⁶ Filosofía de administración japonesa basada en el mejoramiento continuo de las organizaciones.
Kai: cambio, Zen: bueno

Comunicación.

Basada en que cuando un empleado o subalterno no sabe que hacer, debe comunicársele, pero va mas allá, por cuanto a través de esta filosofía se establece que el ente normativo (Onemi) deberá administrar además los canales de información para mantenerlos siempre abiertos y fluidos, de esta forma se logrará un feedback mas eficiente con los entes regionales. En ese aspecto es necesario detenerse un instante, para mencionar que la comunicación en la Protección Civil es el arma mas importante con que se cuenta, por cuanto la comunicación es la fuente de la información y por ende de los resultados. Esto puede mejorarse a través de la comunicación en las etapas previas a la toma de decisiones, en la apertura de los canales de comunicación para la recepción de sugerencias, de apreciaciones y puntos de vista, los que a pesar de muchas veces ser erróneos o técnicamente poco factibles, influirían positivamente en la percepción y motivación de los funcionarios del Nivel Regional, los que se sentirían partícipes del proceso y resultado final.

Entrenamiento.

Los procesos no pueden tener éxito si no se capacita y entrena a todos los integrantes del sistema,; significando esto un proceso de formación a Nivel profesional, en este punto donde nos encontramos con una fortaleza al interior del sistema, pues la labor de Onemi en el plano capacitación ha sido constante y eficiente, la técnica de mejoramiento en relación a la capacitación, podría consistir en ampliar la cantidad de entes que acceden a esta capacitación, para hacerla de conocimiento y dominio aun más transversal a Nivel Regional, arraigarla mas fuertemente en las culturas organizacionales de todos los distintos servicios con relación directa e indirecta con las Direcciones Regionales de Protección Civil en el tema de a , para esto se debe utilizar el modelo de entrenamiento en contexto; vale decir, que quienes dictan las normativas deben constantemente cuestionarse: que deben aprender ahora los funcionarios?, para de esta forma ir anticipándose a los posible futuros requerimientos y a las potenciales amenazas que pudieran surgir.

Motivación.

Según este método de administración la motivación es un factor siempre determinante de la productividad al interior de las organizaciones, pero en esta filosofía se utiliza de distinta manera, por cuanto a los individuos se los valora como un recurso valioso y sus aportes son aprovechados por medio de estrategias orientadas hacia las personas, pero siempre teniendo en consideración y como fin último el beneficio de la organización, poniendo en segundo término la realización en términos clásicos que se plantea por otros autores como Maslow, en su teoría de las necesidades⁷, de esta manera se aprovechan las potencialidades del individuo a favor de la organización completa. En el caso de las Direcciones Regionales de Protección Civil, se debiera aprovechar la cercanía en el plano de las relaciones humanas con el personal de Onemi; para motivar; mediante gestos concretos de integración en las políticas y elaboración de planes y metodologías a estos funcionarios, los cuales podrían de esta forma realizar las funciones que les son propias con una mayor motivación, lo que en parte podría soslayar el hecho de no contar con las mejores condiciones laborales a Nivel de Gobierno Regional.

Empowerment.

A través de este estilo directivo orientado se establece que cuando el personal cuenta con la información (comunicación), los conocimientos (entrenamiento) y la motivación, se hace necesario el dotarlo de las herramientas que le den cierto poder y autonomía en su rango de acción y dentro de su marco de competencias, con esto se logra un mayor margen de poder, pero además esto conlleva un mayor número de responsabilidades que deberán ser asumidas en forma conciente por estos funcionarios.

⁷ Motivación y personalidad, Maslow, Abraham Harold, Barcelona, Sagitario, 1963.

Este es el punto en que se encuentran las mayores falencias a nivel de Direcciones Regionales, producto principalmente de la dependencia que presentan de las Intendencias Regionales y la poca importancia que se les asigna en estas reparticiones a las labores que estos funcionarios desempeñan, además de la falta de las condiciones laborales óptimas para desempeñar de la mejor manera estas funciones, además de carencias tan básicas como el no contar con personal de apoyo, el que algunas veces puede ser conseguido vía comisiones de servicio, pero eso nuevamente depende en gran medida de la actitud y disposición de la autoridad política.

Recompensa.

Al interior de esta cultura organizacional japonesa nos encontramos con la cada vez creciente necesidad de los individuos de servir a fines cada vez menos altruistas hacia la propia organización en la cual se desempeñan y cada vez servir mas a su núcleo familiar, lo que se traduce en términos prácticos en que los funcionarios comienzan a valorar de mejor manera la calidad del tiempo en su vida familiar y por ende se pueden dar dos situaciones:

Que por aprovechar de mejor manera el tiempo se produzca una baja en su productividad, o que por el contrario, por el mismo motivo se produzca un aumento en la eficiencia de su trabajo.

En el caso de los funcionarios de las Direcciones Regionales es en este punto en el que se pueden encontrar mayores disparidades, porque varían demasiado las condiciones laborales entre ellos y de la misma forma varían las recompensas y los incentivos que los mismos reciben . De esta forma nos encontramos con que ciertos Directores reciben incentivos en base a programas de mejoramiento de la calidad de

la gestión en los cuales se trabaja en base a objetivo, por el contrario en el caso de otros Directores; con una distinta situación contractual en la Intendencia Regional respectiva, pueden realizar las mismas e inclusive mayor cantidad de funciones, labores y tareas, sus funciones también pueden ser objetivo de calificación en base a los objetivos trazados en el los planes estratégicos de la respectiva intendencia y no recibir ningún tipo de recompensa o incentivo por s trabajo además de la remuneración. Con esto no se quiere significar que los funcionarios de estas reparticiones no debieran cumplir con las funciones, labores y tareas que son propias de su cargo por el hecho de no recibir incentivos, pero no se puede negar que este es un hecho que invariablemente tiende a desmotivar y desmoralizar al personal, lo que mas temprano que tarde incidirá en la calidad de su gestión

RELACION SITUACIONAL ENTRE DIRECCIONES REGIONALES DE PROTECCION CIVIL E INTENDENCIAS REGIONALES.

Al encontrarse en esta situación ya mencionada, los funcionarios encargados de las Direcciones Regionales de Protección Civil quedan en una total relación de dependencia de la máxima autoridad política Regional, por cuanto están sujetos a las asignaciones presupuestarias de la Intendencia Regional y al uso de los recursos con que esta cuenta, sea tanto en lo que respecta al personal que trabaja en estas oficinas como a los recursos con que se cuenta para el propio funcionamiento institucional.

Como se puede desprender de la normativa anteriormente analizada, la función de los Directores Regionales de Protección Civil se encuentra estrechamente ligada a la relación que este funcionario posea con la máxima autoridad Regional, si se posee una relación de asesoría técnica continua y a través de la cual se va trabajando en conjunto para el logro de los planes y metas específicas trazadas en las propias estrategias de desarrollo regional y en los planes regionales de Protección Civil, se dará un mayor impulso y apoyo por parte de esta autoridad al Director Regional, con lo cual el funcionario a cargo de esta dirección tendrá una mayor libertad para proponer acciones concretas de prevención y mitigación de emergencias. De esta manera el funcionario recibirá la motivación necesaria para realizar sus funciones de una mejor manera, con esto no se quiere pretender excusar las falencias de gestión que se pueden encontrar al interior de estas reparticiones; las cuales serán revisadas con posterioridad, pero es necesario mencionar que el desempeño humano tiende a verse influenciado por la motivación, y un funcionario que no se encuentra ejerciendo sus labores en forma cómoda, sin percibir el apoyo de su superior, considerando además que su trabajo no es remunerado de la forma en que debiera, va a producir generalmente menos que aquel que si posee estas características.

Por este motivo es necesario considerar que algunas de estas direcciones regionales no poseen las características necesarias para funcionar de la mejor manera, esto tomando en consideración el perfil profesional entregado por Onemi en cuanto a las características que deben reunir estas direcciones, por cuanto muchas de

estas no cuentan con la infraestructura, ni el personal para llevar a cabo una gestión de mayor eficiencia. Además dentro del plano de la motivación nos encontramos con que muchos de los funcionarios a cargo de estas direcciones no cuentan con las condiciones laborales óptimas para el desempeño de una función de calidad, por cuanto al no contar con la condición de funcionarios públicos se ven inhibidos de realizar una serie de acciones que en otras condiciones serían de común ocurrencia, (como por ejemplo conducir los vehículos de emergencia si se cuenta con ellos, disponer comisiones de servicio de los funcionarios a su cargo, cuando la situación lo amerite y previa consulta al Intendente, etc.), esto sin mencionar que al mismo tiempo muchos de estos funcionarios no cuentan con la calidad de funcionarios de dedicación exclusiva al cargo, lo que implica que esta alta función sea solo la segunda e inclusive tercera prioridad dentro de las tareas a desempeñar por el funcionario.

La solución para este tema pasa invariablemente por la voluntad política de las máximas autoridades regionales, para otorgar a estos directores la calidad de funcionarios públicos, esto incluyéndolos al gabinete regional, para dar a la Protección Civil a Nivel Regional el peso y la importancia que esta posee en el Nivel Nacional, por cuanto al encontrarse estos funcionarios en el gabinete regional se encontrarían en constante contacto institucional con las demás autoridades componentes del Sistema Regional de Protección Civil, ya no solo se relacionarían en los contactos informales y las reuniones periódicas de los comités regionales, sino también se incluiría la protección Civil como una política de Gobierno Regional, incluida preferentemente en las estrategias Regionales de desarrollo de todas y cada una de las regiones del país como un Plan Regional de Protección Civil no solo creado por los entes que componen los mentados comités, sino que tratado como una política que incluye de manera horizontal y transversal a todos los entes gubernamentales, educacionales y productivos de la región, para hacer de esto una verdadera misión regional.

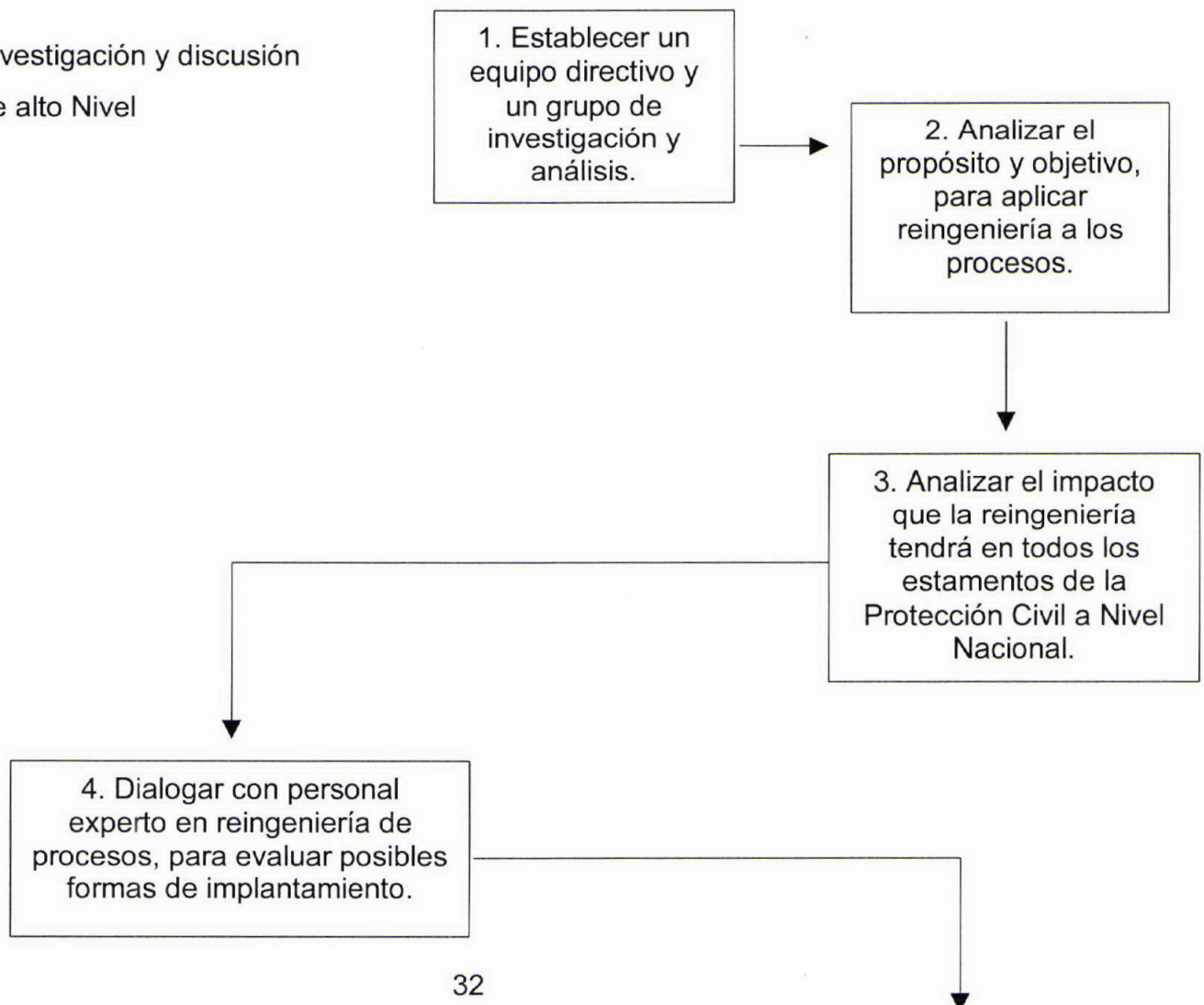
ESTRATEGIA DE MEJORAMIENTO.

Como conclusión de todos los antecedentes ya mencionados con respecto a la relación de las Direcciones Regionales de Emergencia, tanto con las Intendencias Regionales como con la Oficina Nacional de Emergencia, se hace evidente la posibilidad de establecer modelos de mejoramiento de la gestión tanto a nivel macro; vale decir en la relación Oremis-Onemi, la cual tiene un carácter de nacional, y la relación a nivel mas micro o específico, la cual involucraría la relación de estas direcciones con las Intendencias Regionales a las cuales pertenecen.

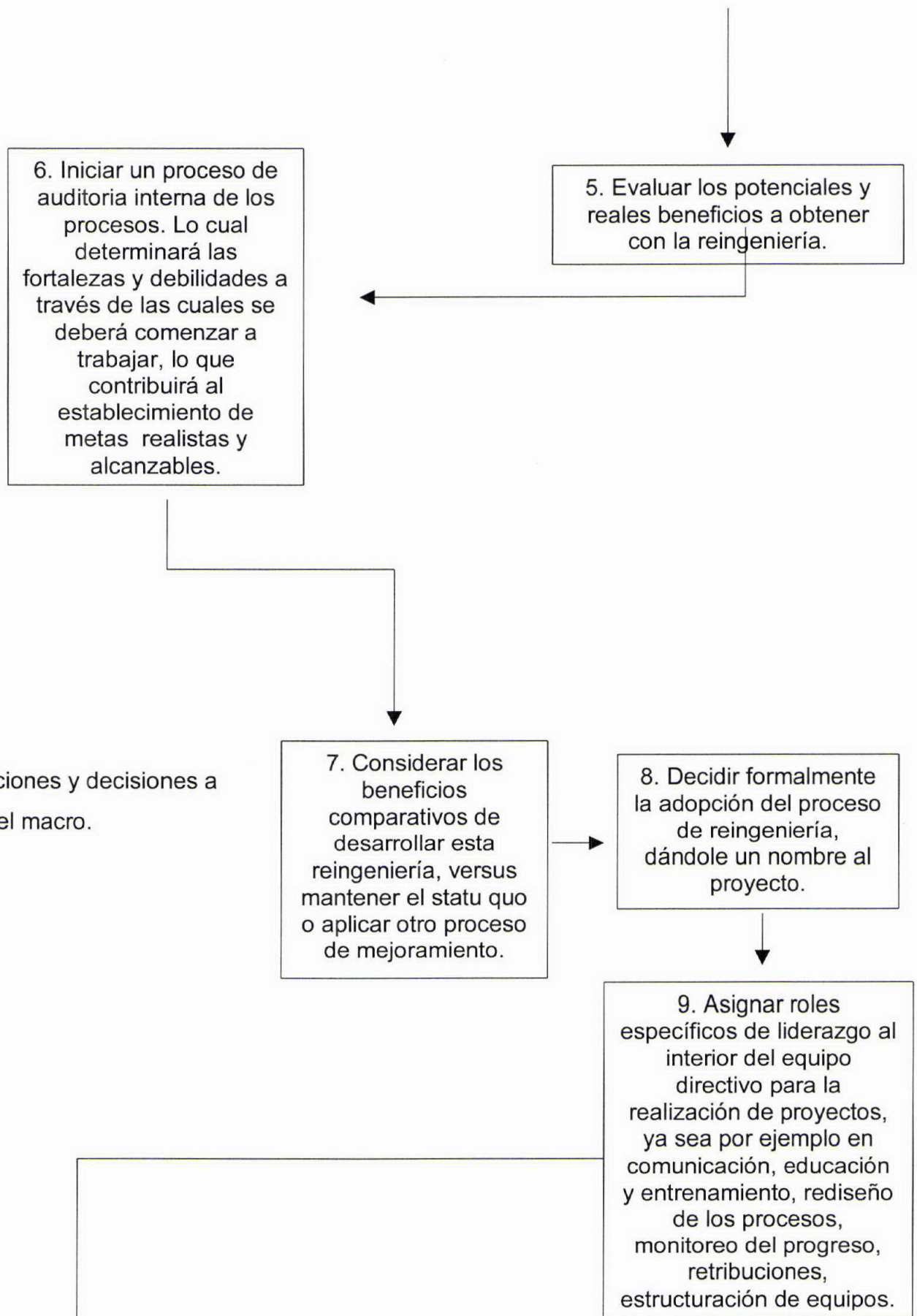
FASE

PASOS

I Investigación y discusión
de alto Nivel



II Opciones y decisiones a Nivel macro.



III Decisiones a
Nivel Micro.

10. Revisar los cambios en forma detallada para decidir y establecer la forma en que estos se implementarán mediante la psicología organizacional, estableciendo además en que periodo se harán efectivos estos cambios.

11. Decidir cuales miembros de los equipos; ya sean de Nivel Nacional y Regional, se asignarán a los grupos de desarrollo de proyectos.

IV Educación y
entrenamiento
(grupo de desarrollo)

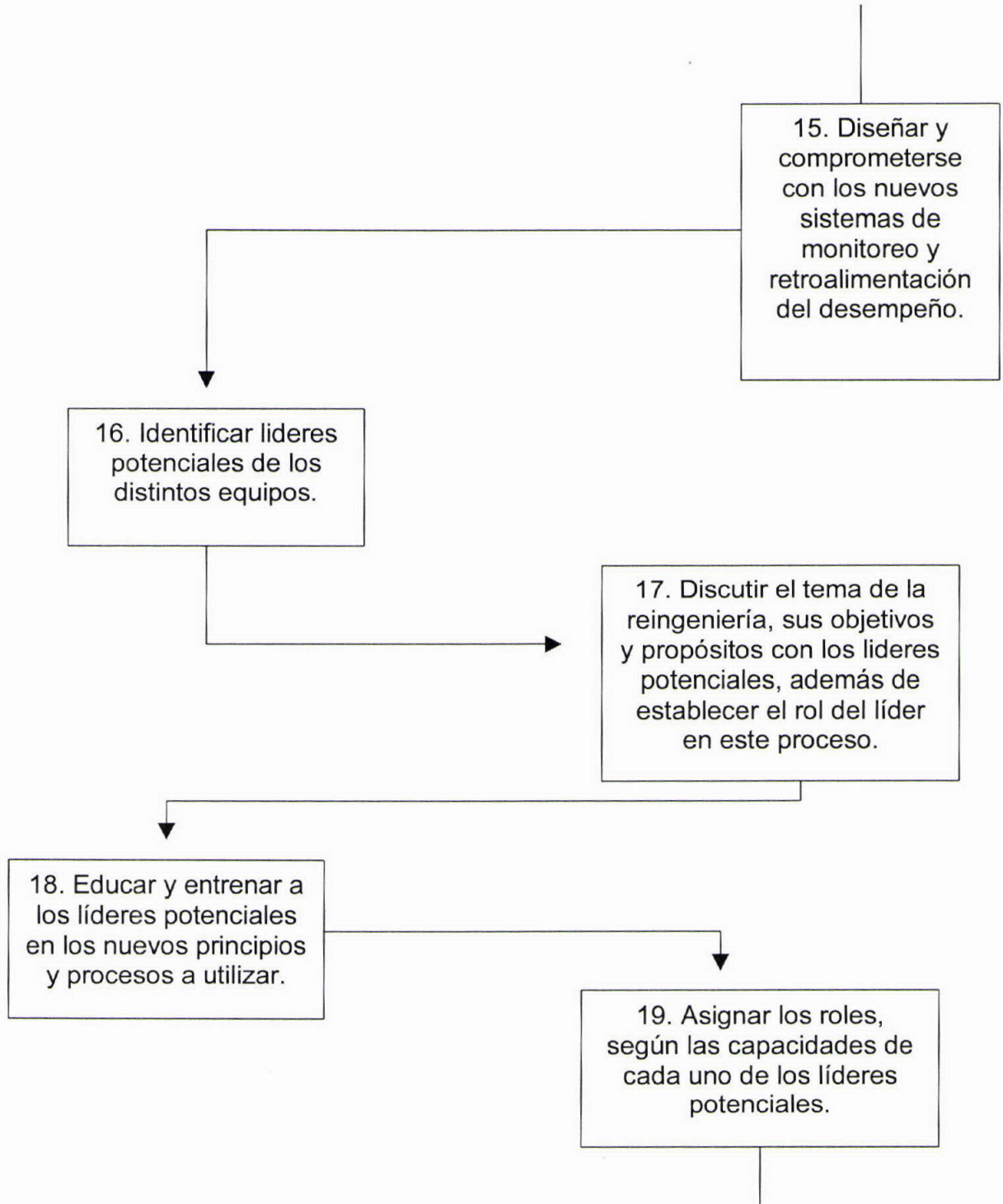
12. En forma global, educar y entrenar a todos los miembros de los grupos de desarrollo de la reingeniería de procesos, para provocar una identificación con las políticas, roles personales, formación y administración continua del desempeño.

V Objetivos e indicadores
de desempeño.

13. Revisar y reexaminar los objetivos establecidos en el paso 6 -a la luz del conocimiento ampliado que hayan adquirido los equipos de reingeniería a través de su proceso de entrenamiento- e incluyendo estos conocimientos como base metodológica para el planteamiento de nuevos objetivos.

14. Comprometerse con áreas claves de resultados, estándares e indicadores de desempeño.

VI Educación y entrenamiento
(líderes de equipo)



```
graph TD; A[ ] --> B[20. Iniciar un programa de entrenamiento en las habilidades requeridas, tanto interpersonales como de manejo de equipos para los funcionarios que serán afectados por esta reingeniería de procesos.]; B --> C[21. Rediseñar y preparar nuevos procesos internos, con base en la reingeniería efectuada, enfocados específicamente a los Niveles Regional y Comunal de Protección Civil. Reconstruir la fuerza laboral en equipos de trabajo orientados hacia los nuevos procesos rediseñados y a los recientemente creados.]; C --> D[22. Iniciar un programa de comunicación para la concientización de todos los actores involucrados en la Protección Civil a Nivel Nacional con labores al interior de los Gobiernos Regionales, a fin de explicar con claridad los nuevos estilos y procesos a utilizar, y principalmente las razones para esto.];
```

20. Iniciar un programa de entrenamiento en las habilidades requeridas , tanto interpersonales como de manejo de equipos para los funcionarios que serán afectados por esta reingeniería de procesos.

VII Procesos

21. Rediseñar y preparar nuevos procesos internos, con base en la reingeniería efectuada, enfocados específicamente a los Niveles Regional y Comunal de Protección Civil. Reconstruir la fuerza laboral en equipos de trabajo orientados hacia los nuevos procesos rediseñados y a los recientemente creados

VIII Comunicación interna

22. Iniciar un programa de comunicación para la concientización de todos los actores involucrados en la Protección Civil a Nivel Nacional con labores al interior de los Gobiernos Regionales, a fin de explicar con claridad los nuevos estilos y procesos a utilizar, y principalmente las razones para esto.

IX Educación y Entrenamiento
(del personal)

23. Comenzar un programa de educación, información y desarrollo del personal, teniendo presente que probablemente será necesario acabar con viejas actitudes antes de construir los nuevos comportamientos.

X Implementación.

24. Poner en práctica los sistemas de monitoreo de desempeño.

XI Lanzamiento

25. Hacer el lanzamiento formal del programa de reingeniería, en un evento para todos los integrantes del sistema de Protección Civil a Nivel Nacional, especialmente los entes participantes a Nivel Regional, los cuales deberán aplicar e introducir la reingeniería en sus procesos



XII Monitoreo.

26. Monitorear, evaluar y responder al progreso del sistema, tendiente a convertir el sistema Regional de Protección Civil en un ente proactivo, horizontal e integrado transversalmente en todos los servicios de representación Regional.

MARCO CONCEPTUAL.

Como se ha mencionado a lo largo de todo este informe, lo que se busca en el plano del manejo de la Gestión de Riesgo y el manejo de las emergencias a Nivel Regional es el cambio de actitud a este respecto, para obtener una mayor eficacia y sobre todo una mayor y mejor eficiencia; vale decir lo que se pretende es que se propenda cada vez en una mayor medida a la **eficiencia**, que consiste en el logro de los objetivos con el uso del mínimo de los recursos posibles y no solo a la **eficacia** que consiste en el mero cumplimiento de los objetivos trazados.

Este cambio de Paradigma⁸, es el que debe llevar la Gestión de Riesgo de un **Enfoque Reactivo**; consistente en la manifestación de una reacción ante un hecho ya producido o consumado, el cual en este caso no sería otro que una situación de riesgo o vulnerabilidad por parte de la población ante un hecho determinado; ya sea provocado por el hombre o por la naturaleza, el cual provoca esta reacción por parte de la autoridad encargada de manejar o controlar la situación de Riesgo, a un **Enfoque Proactivo**; el cual se encuentra basado en la anticipación de la ocurrencia de los hechos, esto se realiza mediante el estudio y monitoreo de las variables de riesgo que históricamente han provocado situaciones de riesgo, en otras palabras lo que se pretende es que los encargados del tema de la Protección Civil sean capaces de tomar decisiones y llevar a cabo acciones preventivas en todos los ámbitos que este tema involucra, ya sea en planificación, educación, entrenamiento, etc. Con el desarrollo de esta conducta de anticipación; de aquellos hechos que tienen ciertas características reiterativas y por ende pueden ser hasta cierto punto anticipados, no se quiere suponer que todas las situaciones puedan ser anticipadas, siempre existirá gran cuota de incertidumbre y Riesgo ante los imponderables que no pueden ser previstos, se pueden tener modelos administrativos de mayor eficacia y por sobre todo mayor eficiencia, por cuanto al anticipar las situaciones de Riesgo, se pueden eliminar

⁸ Conducta comúnmente aceptada y declarada como verdad única ante un hecho o situación determinada, por una persona o grupo de personas, esto causado principalmente por su repetición a través del tiempo.

o modificar con anticipación e incurriendo en menor utilización de los siempre escasos recursos.

Un segundo punto que no ha sido tocado de forma directa en este estudio, consiste en los **Grupos de Presión** existentes en toda situación que se produzca al interior de un grupo humano, en el momento de ocurrir al interior de estos cualquier hecho que pueda tener mas de una interpretación, o que pueda tener directa o indirectas consecuencias en una o mas personas, producirá invariablemente distintas posturas y posiciones al interior de este grupo humano. Del surgimiento de estas distintas posiciones nacen los Grupos de Presión, los que no consisten en otro ente que aquellas personas o grupos de personas que invariablemente tratarán de obtener ventajas de cualquier índole de cualquier situación; ya sean ventajas económicas, electorales, proselitistas o de otra especie.

En el plano de las emergencias y situaciones de Riesgo en las cuales les corresponde frecuentemente actuar a los Directores Regionales de Protección Civil y Emergencia; como órgano de coordinación y asesoramiento de la autoridad política, al verse involucrado una serie de actores se dan lógicamente situaciones en las cuales distintas personas y grupos de personas intentan obtener distintos tipos de beneficios al intentar “interceder” por algún determinado grupo humano que pudiera haberse visto afectado por esta situación, generalmente esta situación se da con respecto a la entrega de ayuda y de materiales de emergencia que el Estado entrega a través de los organismos destinados para tal efecto a las personas que se han visto afectadas por estas situaciones, labor que usualmente realiza Onemi, y es por este motivo que al momento de ocurrir una emergencia surgen las presiones principalmente por parte de las autoridades políticas de las comunas o lugares en donde se han producido estas emergencias, las que esperan tener activa participación en la entrega de estas ayudas hacia sus electores, como es de suponer esto ocurre con mayor frecuencia en cuanto a las autoridades comunales, por cuanto son estas las que se encuentran sujetas al “escrutinio popular”, y por ende necesita tener actuaciones y acciones de apoyo hacia su comunidad, y junto con intentar tener presencia en estas acciones también

pretenderán; en mayor o menor medida, influir en las decisiones sobre los lugares y personas a las cuales se apoyará.

Junto con la presión ejercida por las autoridades políticas también se deben mencionar las presiones que ejercen las propias personas afectadas por estas situaciones de emergencia, las cuales siempre; y por una situación de idiosincrasia del chileno en general, tratará de obtener la mayor cantidad de bienes y de recursos por parte de la autoridad política, aun cuando en ocasiones no sean bienes que pretendan utilizar por un periodo prolongado ni de uso prioritario ni urgente. Este debe ser el Grupo de Presión con mayor peso al interior de una emergencia, por cuanto al ser los afectados directos se sienten con el derecho; valido en gran medida, y la obligación de exigir ayuda y bienes por parte del Fisco, aun cuando en ocasiones las emergencias se hayan producido por su propia irresponsabilidad (como en el caso de inundaciones de propiedades construidas en terrenos que se saben inundables y sin los permisos necesarios y correspondientes). Lo más complejo de esta situación se hace el mantener una visión objetiva y actuar de manera técnica en la asignación de los recursos, obviando hasta cierto punto el hecho cierto de que se está influyendo directamente en la vida de las personas, para de esta forma hacer un uso escalonado de los recursos como es la política de Gobierno en el tema del manejo de las emergencias y hacer todo con la mayor equidad y justicia posibles.

ANÁLISIS PROSPECTIVO.

Luego del estudio de toda la normativa que rige a las Direcciones Regionales de Protección Civil, del estudio de todas las relaciones que se producen al interior y hacia el exterior de estas, y del planteamiento de estrategias de mejoramiento de ambas, se hace necesario realizar un análisis sobre la base de los posibles cambios normativos a los que estas se verán afectas en los próximos años, principalmente a consecuencia del proceso de modernización de la gestión pública impulsado por el Gobierno, a través del cual se pretende profesionalizar la función pública y producir el necesario cambio generacional al interior de la administración.

La base de todo este cambio se encuentra radicada en la promulgación, con fecha 23 de Junio de 2003, de la nueva Ley de Política de personal de los funcionarios públicos, la que se modifica mediante la creación de la Dirección de Servicio Civil y del Consejo de Alta Dirección Pública, órganos en los cuales se encontrará radicada la potestad de contratación de los funcionarios de todos los servicios públicos con excepción de una lista taxativa que en la propia ley se indica⁹.

Con respecto al tema que nos concierne, se establece que los directores de los distintos servicios de representación Regional deberán ser elegidos de una terna presentada en forma reservada por el Consejo de alta Dirección Pública; el cual se encargará de elegir los candidatos de entre los postulantes idóneos que se presenten al concurso, de entre la cual finalmente será electo, por un consejo compuesto por un representante del jefe superior del servicio, un representante del Ministro del ramo y un representante miembro del Consejo de alta Dirección o un representante elegido por este de entre una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo, el candidato mas idóneo y que cumpla con todos los requisitos estipulados por el Director superior del servicio en el llamado a concurso.

⁹ Ley 19.882, publicada en el Diario Oficial con fecha 23 de Junio de 2003.

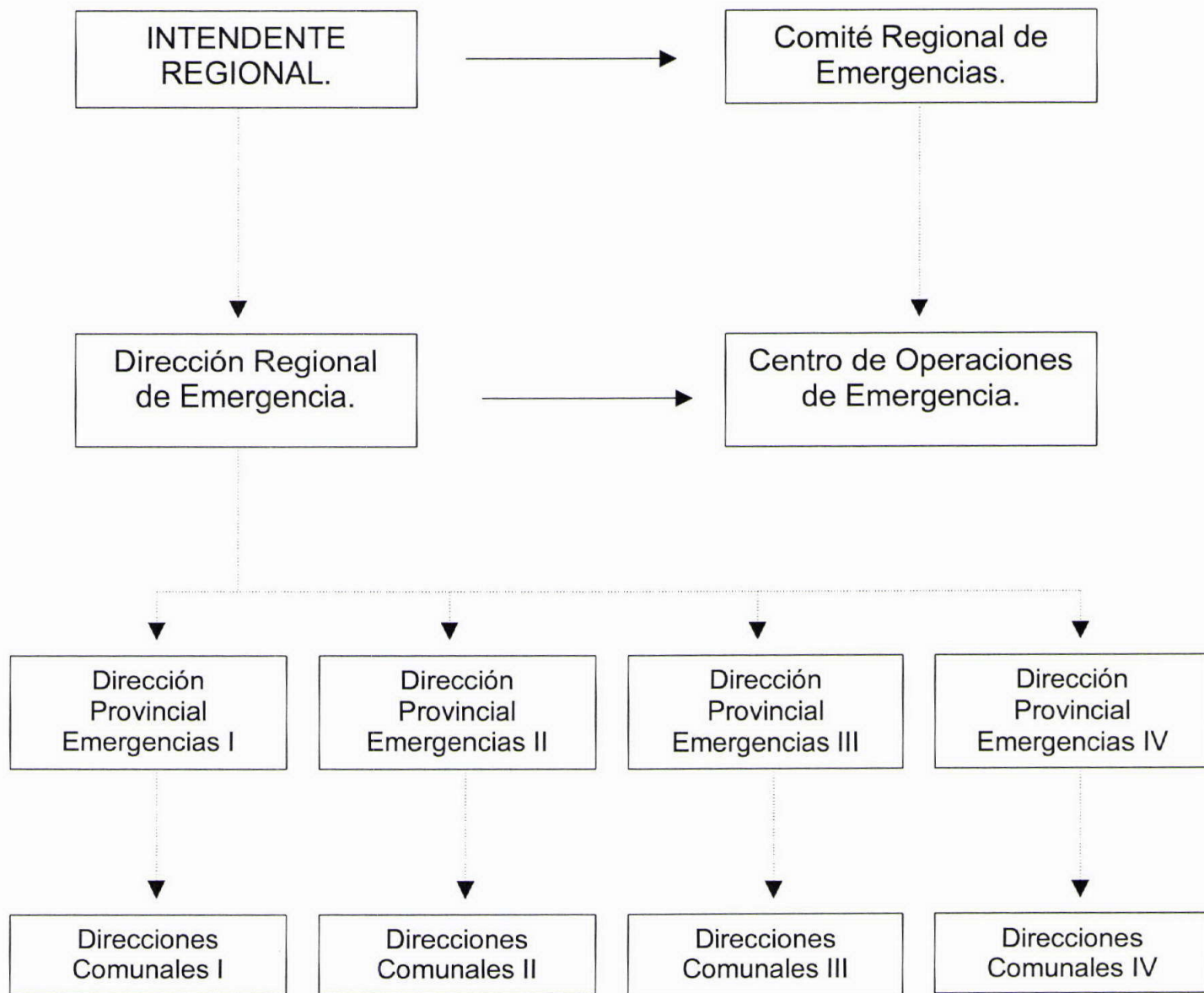
La precisión que debe hacerse y probablemente será planteada en su momento ante las autoridades que correspondan, consiste en que toda esta normativa que se incluye, tiene directa incidencia sobre una gran serie de servicios que como ya se planteo no se encuentran exceptuados, pero todos ellos con representación a Nivel Regional, lo que no ocurre con la Oficina Nacional de Emergencias, aun cuando estos Directores Regionales sean nombrados o mantenidos en sus funciones a petición o sugerencia de Onemi, estos se encuentran en una condición de meros funcionarios de las Intendencias Regionales, por cuanto no poseen la calidad de representantes a Nivel Regional de la mentada Oficina Nacional y por ende no debieran ser catalogados como altos directivos públicos del segundo Nivel jerárquico, los cuales sí deberán ser sometidos a este proceso de evaluación y reestructuración.

Por ende los análisis que se efectúen con relación a este tema, se transforman en meras suposiciones, por cuanto esta ley deberá atenerse a la interpretación que realice la Contraloría General de la República de esta disposición. Pero si se interpretara de forma tal que a los Directores Regionales se les considerara como representantes a Nivel Regional de la Oficina Nacional, estos a futuro debieran pasar por el proceso de selección antes mencionado, pero la pregunta que cabe hacerse es si una vez realizado este proceso de selección, tomando como base los requisitos que se establecen en el perfil profesional entregado por la propia Oficina Nacional, lograrán reclutarse profesionales con la experiencia necesaria, y si es que esto sucede, en como esto influirá en la gestión de estas direcciones, al no existir un cambio de mentalidad en el plano de la asignación de los recursos por parte de los Gobiernos Regionales hacia la Protección Civil y no dar las condiciones laborales adecuadas a los funcionarios que realizan estas funciones, no es muy probable que se obtengan resultados tan disímiles a los actualmente obtenidos.

ANEXOS.

ANEXO A.

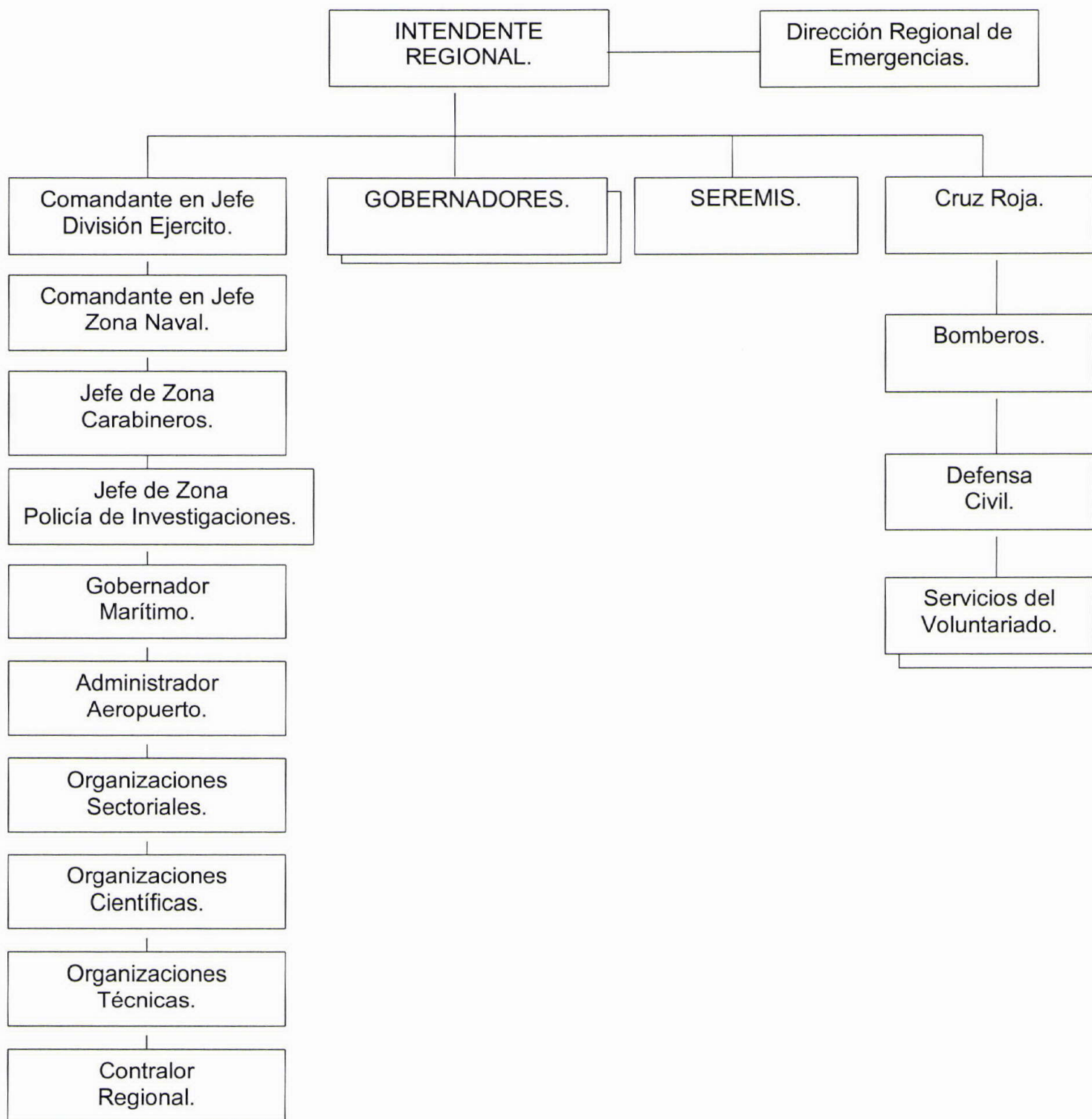
COMPOSICIÓN SISTEMA REGIONAL DE PROTECCION CIVIL.



—> Líneas de Coordinación.
—> Líneas de Subordinación.

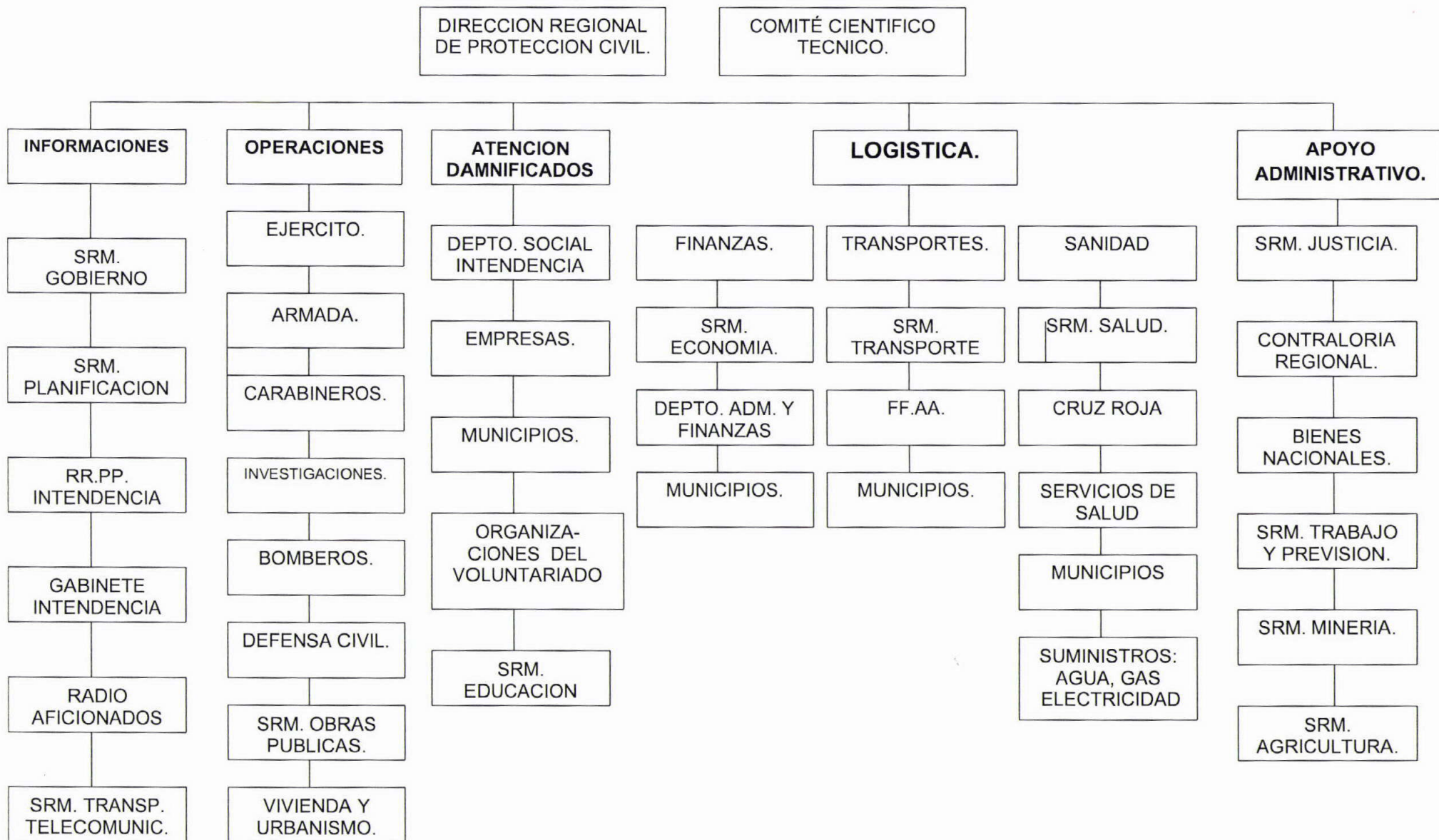
ANEXO B.

ORGANIGRAMA COMITÉ REGIONAL DE PROTECCION CIVIL.



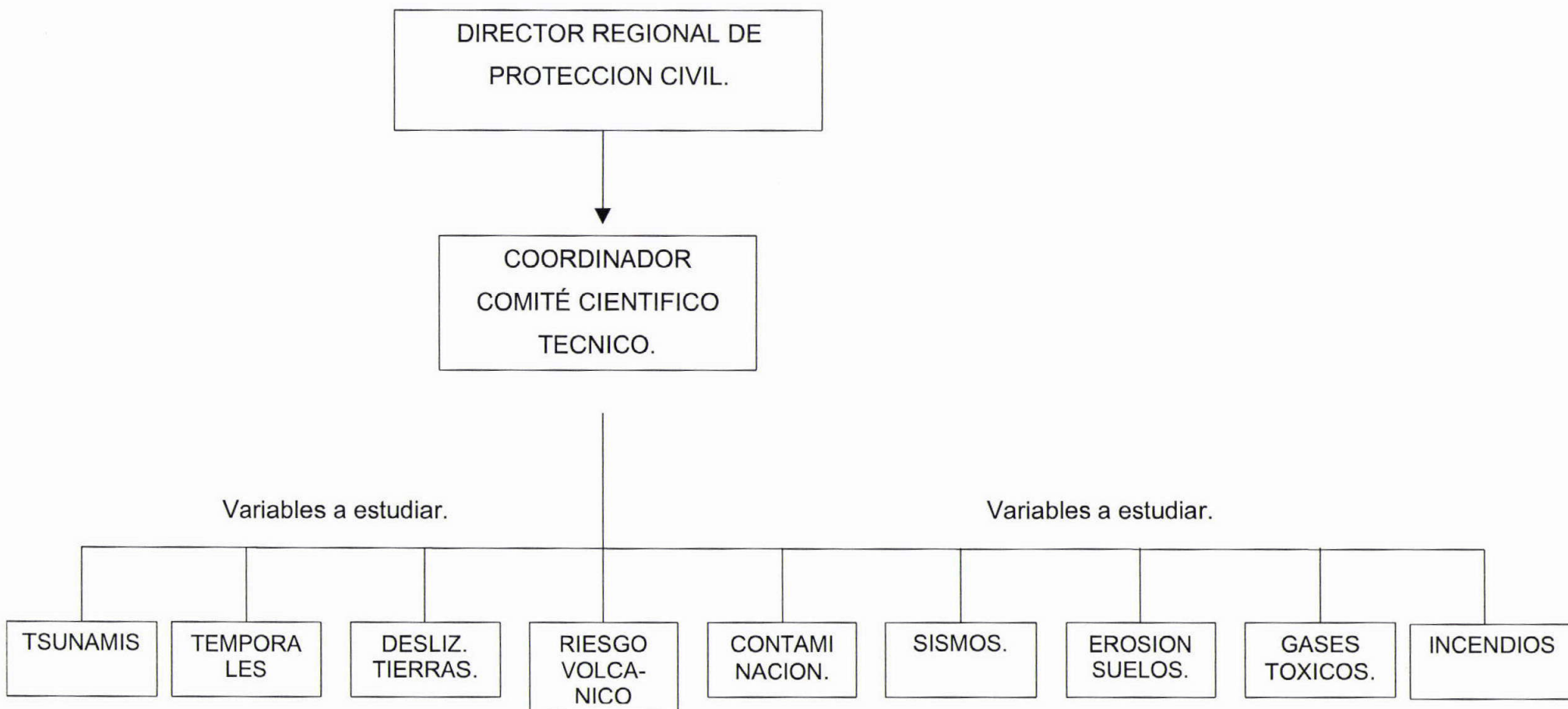
Anexo C.

ORGANIGRAMA CENTRO OPERACIONES DE EMERGENCIA.



Anexo D.

ORGANIGRAMA COMITÉ CIENTIFICO TECNICO.



BIBLIOGRAFIA.

- 1. Lynch Gaete, Patricio.** Liderazgo, Cuatro perspectivas para una dirección eficaz. Chile, Centro de Administración educacional, Universidad de Concepción, 1993.
- 2. Peter, Thomas J. y Waterman, Robert H.Jr.** En busca de la excelencia. Colombia, Norma S.A., 1984.
- 3. Crosby, Philip B.** Liderazgo, El arte de convertirse en ejecutivo. México, Mc Graw-Hill, 1990.
- 4. Maslow, Abraham Harold.** Motivación y personalidad, Barcelona, Sagitario, 1963.
- 5. Barnes, Tony.** Como lograr un liderazgo Exitoso, Colombia, Mc Graw-Hill, 1998.
- 6. Davis, Keith y Newstrom, John W.** Comportamiento humano en el trabajo, México, Mc Graw-Hill, 2000.
- 7. Oficina Nacional de Emergencia.** Plan Nacional de Protección Civil, Chile, 2002.

[illegible]

DATE	ISSUED TO

Direcciones Regionales de
Protección Civil y Emergencias

GAYLORD S

REPÚBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

BIBLIOTECA

CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACIÓN
PROTECCIÓN CIVIL

