

302.12
03 pa
1996
c.3

ONE 0303
c.3

Participación Comunitaria en La Gestión de Desastres

Un enfoque Metodológico

Edición 1996

537

República de Chile
Ministerio del Interior
Oficina Nacional de Emergencia

REPÚBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
BIBLIOTECA
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACIÓN
PROTECCIÓN CIVIL

"Por un Chile Más Seguro en el siglo XXI
Oficina Nacional de Emergencia"

Participación comunitaria en la gestión de desastres

Participación Comunitaria en La Gestión de Desastres

Un enfoque Metodológico

CUESTION DE CONTEXTO

Chile, situado en el extremo suroeste del continente americano, presenta una extensión, clima y geografía, que han marcado sus actividades económicas, su modo de vida, su cultura y una especial templanza en sus casi 14 millones de habitantes.

Largo y angosto, con una superficie total de 2.006.626 Km² - incluidas las islas del Pacífico y la Antártica chilena - el país está dividido en 13 regiones administradas por Intendencias, las que a su vez están conformadas por gobernaciones que administran las provincias las que, por su parte, agrupan a las comunas (340), a cargo de las municipalidades. Estas últimas constituyen la instancia político-administrativa más cercana a la comunidad.

Por estar dentro del «Cordón de Fuego» del Pacífico, donde convergen las placas de Nazca y Sudamericana, Chile es una de las zonas de mayor actividad sísmica y volcánica del planeta. Debido a su situación geológica, el segmento andino comprendido entre las ciudades de Santiago y Puerto Montt, concentra más de 50 volcanes que han tenido erupciones históricas. Por contar, precisamente, con una alta cordillera desde donde bajan numerosos ríos de considerable caudal, es propenso a inundaciones, aludes y aluviones. Debido a sus extensas costas, los tsunamis también constituyen una amenaza permanente para los territorios ribereños del Pacífico.

Nadie hoy pone en duda la capacidad de los chilenos para **SOBREPONERSE** a los innumerales eventos destructivos que han afectado a la nación durante toda su historia, lo que ha marcado su idiosincrasia, como igualmente sus reales posibilidades de desarrollo y, por sobre todo, su calidad de vida.

Por ello, ha resultado de la mayor importancia destinar todos los esfuerzos nacionales a desarrollar en el chileno una conciencia clara sobre la necesidad de **ANTEPONERSE a los eventos destructivos, siendo partícipe efectivo** en las acciones de prevención, mitigación y preparación que por décadas la mayoría ha estimado que son de exclusiva responsabilidad de las autoridades.

LA RUTA ESCOGIDA

Producto de las duras lecciones recibidas por los desastres - **entre ellos los terremotos de Mayo de 1960 en el sur del país, en los que murieron 1.600 personas, 4.350 resultaron heridas y hubo pérdidas por sobre el 50% del monto del presupuesto nacional de aquel año** - Chile eligió una vía que fue privilegiando paulatinamente acciones de mitigación, tratando de adelantarse a los eventos destructivos y, en lo posible, evitarlos o reducir su impacto.

Las actividades educativas y la profesionalización de la administración de sus crisis, también forman parte de ese camino.

En Marzo de 1965 se forma de hecho una Oficina Estatal de Emergencia. En 1970, el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional, aprueban el primer Plan Nacional de Emergencia y determinan que el Ministerio del Interior organice la Oficina de Emergencia.

El 22 de Marzo de 1974, por Decreto Ley N 369, se crea la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, pasando a ser el servicio técnico del Estado, especializado en Protección Civil, entendida ésta como la protección a las personas, a sus bienes y a su medio ambiente.

MISION Y ESTRUCTURA

ONEMI tiene por misión general la COORDINACION NACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL DE TODAS LAS ACCIONES DE PREVENCION, MITIGACION, PREPARACION Y RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES.

A partir de la creación de ONEMI, en Chile se ha ido conformando un **Sistema Nacional de Protección Civil**, cuyos objetivos son preservar la vida de las personas, sus bienes y su ambiente con acciones antes, durante y después de un evento destructivo.

La columna vertebral de este Sistema radica, entonces, en el Ministerio del Interior. Lo integran los demás Ministerios, los servicios y empresas del Estado, como igualmente del sector privado, incluyendo a las entidades voluntarias y organizaciones no gubernamentales. En suma, este Sistema está conformado por todas aquellas instituciones que por capacidad, mandato o vocación, propenden a la seguridad de las personas.

La Protección Civil se ejerce a nivel comunal, provincial, regional y nacional, en cuyas áreas jurisdiccionales todos mantienen su identidad y tienen libertad para adecuar su organización, a fin de lograr máxima eficiencia y eficacia.

Así, siempre que un evento destructivo altera la normalidad se emplean en primera instancia todos los recursos disponibles a nivel comunal o local y enseguida, si la magnitud del siniestro sobrepasa las capacidades locales, se moviliza sucesiva y escalonadamente la ayuda adicional que sea necesaria desde el nivel inmediatamente superior.

Para un racional ordenamiento y empleo de los medios, se aplican los principios básicos de **AYUDA MUTUA** y **EMPLEO ESCALONADO DE RECURSOS**, sustentados ambos en una ejercitada y probada **PLANIFICACION**.

HACIA LA DIMENSION SOCIAL

El analizar, investigar y proponer políticas, estrategias, planes y actividades concretas de Prevención, Mitigación y Preparación direccionadas hacia las personas y con las personas, debe indefectiblemente tener su punto de partida en un examen de la dimensión sicológica y social del ser humano.

Investigadores como Robert A. Stallings, de la Universidad del Sur de California; Paul Simpson-Housley, de la Universidad canadiense de York; Patricio Larraín, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, especialistas de OPS, entre muchos otros que han destinado largos esfuerzos analíticos para dotar a la gestión de desastres de un adecuado soporte investigativo, de una u otra manera coinciden en señalar que la dimensión sicológica ha recibido poca atención en la elaboración de estrategias mundiales y nacionales de prevención y que la participación ciudadana es muy reducida en los procesos de toma de decisiones en los países en vía de desarrollo.

Hacer que la percepción de las personas sobre el peligro forme parte de una gestión integral en protección civil, circula en la frontera entre la NECESIDAD y la RESISTENCIA.

El ser humano sabe de las amenazas naturales a las que está expuesto e intuye, hoy en día en forma creciente, las antrópicas, particularmente las químicas.

Los individuos seleccionan, organizan e interpretan en forma subjetiva la información respecto del evento y, en lugar de confiar o basar su acción en la información objetiva entregada por los organismos competentes, establecen sus propias conclusiones que para ellos tienen sentido, pero que no son necesariamente congruentes con las verdaderas características del evento.

Examinando simplícidamente las fases y elementos esenciales del proceso perceptivo y del comportamiento humano, se evidencia como punto de partida al mundo real, concebido como una fuente de información. Esta información penetra en el individuo y es procesada, filtrada y seleccionada en función de las experiencias cognitivas, sentidos y valores. Como resultado de esto, las personas logran una imagen que puede sufrir un ajuste en relación al mundo real. Luego de producido el ajuste, el individuo decide su comportamiento.

Las personas buscan siempre reducir los niveles de incertidumbre, de tal forma que sus vidas se conviertan en algo más predecible y manejable. Ante lo negativo, algunas adoptan mecanismos represivos de defensa, tales como negar las verdaderas características del evento o su recurrencia. Otras, prefieren asignar una recurrencia cíclica a los mismos. Esto permite, además de introducir un elemento de orden, incrementar el sentido de seguridad personal, en caso que el intervalo percibido de recurrencia contemple un período más largo que sus expectativas de vida.

El análisis especializado viene a poner de manifiesto lo que en nuestro acontecer diario practicamos minuto a minuto, las más de las veces en forma automática.

El ser humano se organiza, actúa y por tanto se compromete fundamentalmente con todo aquello que pueda controlar. Tiende a alejarse de todo lo que escape al control humano.

Por este motivo, generar las bases para que las personas asuman un compromiso de autoprotección frente al riesgo, pasa por manejar estos niveles de **RESISTENCIA** ante lo que creen o perciben como inmanejable, acrecentando en ellas la **NECESIDAD** de actuar frente a todo aquello que sí permite un manejo y control por parte del ser humano.

MECANISMOS DE INTERVENCION

¿Cómo logramos que las personas actúen frente al riesgo y por tanto, asuman un compromiso de autoprotección?

Muchas son las naciones y los organismos de protección civil que han dado especial importancia a la Difusión de Información sobre amenazas y formas de enfrentar el riesgo. Sin embargo, poco espacio se ha dado a las posibilidades de retroalimentación por parte de quienes reciben tales mensajes, para convertir ese esfuerzo en reales acciones comunicativas.

Así se hubiese hecho, rara vez la intervención comunicativa se da en forma aislada. Las más de las veces, la comunicación tiene un rol contribuyente dentro de un esquema más amplio de recursos a utilizar para dar forma a un proceso.

Pero, existe claridad que la comunicación es la que inyecta dinamismo a todas las estructuras sociales: a la familia, a la escuela, a la empresa, a la iglesia, a la organización gubernamental, en suma... a la comunidad.

La comunicación es la fuerza que dota de cohesión a los grupos y garantiza su permanencia. «**Hace el efecto del cemento, del concreto...**» - (Sergio Flores de Gortari).

Muchos son los teóricos y por tanto, variadas son las definiciones de Comunicación. Todas ellas, no obstante, pueden ser interpretadas según su propósito, que expuesto en forma simple y sencilla no es otro que: **ROMPER CON EL TUYO Y EL MIO, PARA LOGRAR UN NUESTRO.**

El modelo de Comunicación de David Berlo, sintéticamente expuesto en sus fases fundamentales - **Emisor que codifica un Mensaje para enviarlo por un Canal específico a un Receptor que a su vez lo Decodificará según sus particularidades, para provocar así una Retroalimentación hacia el Emisor** - hace también del proceso de Retroalimentación un factor de COMPROMISO. Ya no es su mensaje ni el mío, es nuestro Mensaje, es nuestra información.

Pese a las indiscutibles ventajas de la Comunicación para la generación de Compromiso,

visto así, no se puede esperar que por sí sola provoque cambios paradigmáticos.

El fomento de determinados estilos de vida, la habilitación de conductas, la reestructuración de contextos sociales, la motivación de nuevas actitudes de vida, son propósitos alcanzables mediante la combinación acertada de cuatro herramientas:

INFORMACION
CAPACITACION
EDUCACION
COMUNICACION

Como base y sustento de las mismas se privilegia el DERECHO A SABER de la gente y el reconocimiento expreso de su capacidad para ser parte activa y directa en la generación de sus propios procesos de desarrollo. Se propende de este modo al establecimiento concreto de derechos y deberes compartidos, entre la autoridad y la comunidad.

La conjunción de las cuatro herramientas indicadas acrecienta las capacidades de **REFLEXION** de las personas frente a la propuesta de actuar directamente en ámbitos de gestión anteriormente vistos como lejanos, pero claramente dirigidos a su calidad de vida. Esa reflexión para la acción los lleva a sentirse y hacerse parte del proceso.

PROGRAMA DE PARTICIPACION COMUNITARIA

La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, en Octubre de 1994 ejecutó una medición piloto de una estrategia básicamente destinada a probar cuan efectivamente se produce el compromiso de la gente si se les entrega información clara y se les capacita en aplicarla en una acción concreta y dirigida a su protección y por ende a su calidad de vida.

La medición estuvo basada en un modelo muy sencillo de acción destinado a reducir la vulnerabilidad de las personas al interior de sus domicilios, frente a la amenaza de terremoto. Se escogieron 700 viviendas de construcción sólida para acotar el riesgo. Se efectuó un seguimiento inmediato a 40 de ellas, arrojando resultados promisorios en torno a la validez del supuesto.

En 1995, ONEMI inició entonces un ambicioso programa destinado a hacer partícipe a la comunidad de la gestión integral en Protección Civil.

Este proceso ha buscado conjugar a todos los posibles y prácticos aliados sociales, para aumentar la **NECESIDAD DE AUTOPROTECCION DE LAS PERSONAS**.

Este Programa de Acción Comunitaria se ha convertido en la estrategia fundamental de la Gestión Integral de Protección Civil impulsada por ONEMI.

Su propósito no es otro que el de engendrar una **CULTURA NACIONAL DE PREVENCION**,

cuya esencia sea una conciencia colectiva de AUTOPROTECCION, para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

El objetivo general del Programa es propiciar la generación de Planes Comunales Integrales, basados en las específicas realidades locales en cuanto a amenazas, vulnerabilidades y recursos. Ello, en el marco de la política de Estado de descentralización de su gestión y, por ende, del propósito que se trazó ONEMI en 1994, de potenciar las capacidades locales de protección civil.

Los objetivos específicos son:

1. ELABORACION MULTISECTORIAL Y PARTICIPATIVA DE MAPAS COMUNALES DE RIESGOS Y DE RECURSOS.
2. GENERACION DE SISTEMAS LOCALES DE INFORMACION Y COMUNICACION.
3. INTERVENCION EN LAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD DE LAS COMUNIDADES.
4. DETECCION DE DEBERES Y DERECHOS COMPARTIDOS ENTRE LA AUTORIDAD Y LA COMUNIDAD.

ACCION CONCRETA

Para el logro de los objetivos expuestos, se diseñó un Plan Nacional de Capacitación en Protección Civil para el Quinquenio 1996-2000, que considera las siguientes acciones:

1. CAPACITACION AL SISTEMA DE PROTECCION CIVIL EN SUS DISTINTOS NIVELES, PARA LA CONDUCCION DE UN PROCESO PARTICIPATIVO DE MICROZONIFICACION DE RIESGOS Y DE RECURSOS, COMO SUSTENTO INFORMATIVO DE UNA REALISTA PLANIFICACION LOCAL INTEGRAL EN PROTECCION CIVIL, EN FUNCION DE UN DESARROLLO SUSTENTABLE. (Plan Quinquenal MIPLAD)
2. ESTUDIO DE CALIDAD Y GRADOS DE PERCEPCION, RETENCION Y DE CAPACIDAD DE GENERACION DE CONDUCTAS DE AUTOPROTECCION EN PUBLICOS ESPECIFICOS, SEGUN SEGMENTACIONES ESTANDARES.
3. GENERACION DE UN MODELO DE DIFUSION PUBLICA ADSCRITO A LOS PROCEDIMIENTOS HABITUALES DE GESTION DEL SISTEMA DE PROTECCION CIVIL, PARA LA REDUCCION DE LOS NIVELES DE INCERTIDUMBRE DE LA COMUNIDAD.
4. DISEÑO DE UN MARCO GLOBAL DE GESTION INTEGRAL EN PROTECCION CIVIL, EN EL QUE LLEGUEN A BASARSE LOS RESPECTIVOS PLANES COMUNALES, PROVINCIALES, REGIONALES Y NACIONAL.

5. DISEÑO Y APLICACION, CONJUNTAMENTE CON EL MINISTERIO DE EDUCACION, DE UN PLAN DE SEGURIDAD ESCOLAR, DEYSE, QUE INTEGRE AL ESCOLAR, A SUS PROFESORES Y A SU FAMILIA EN LA ELABORACION DE PLANES DE SEGURIDAD ESCOLAR EN CADA UNIDAD EDUCATIVA, SEGUN LAS PARTICULARES REALIDADES DEL ESTABLECIMIENTO Y DE SU ENTORNO INMEDIATO, PARA CONVERTIRLOS EN MODELOS DE GESTION, REPLICABLES A NIVEL COMUNITARIO.

Para el desarrollo de estas acciones se han ido formando agentes multiplicadores en todo el país.

A fin de evaluar paso a paso este Programa, directamente ONEMI está ejecutando un Plan Piloto en las comunas de Curacaví y Estación Central de la Región Metropolitana y San Antonio en la Región de Valparaíso.

ENFOQUE METODOLOGICO

El Programa sucintamente descrito no sólo busca acceder a los primeros resultados en el mediano plazo, sino que, al mismo tiempo, en su ejecución va entregando los fundamentos investigativos para la elección de las actividades y combinación de herramientas de las etapas siguientes, en el claro convencimiento que, así previsto, la propuesta es innovadora y por lo tanto pionera en cuanto a sus principales estrategias de enfoque integral.

La lección primordial que esta acción de ONEMI ya va perfilando, es la necesidad de analizar cuidadosamente el ámbito concreto de potencial intervención con herramientas de información, comunicación, educación y capacitación, a fin de maximizar la pertinencia de éstas y los contextos específicos.

Como todo modelo, es en el enfoque metodológico donde se ubica el más extenso sustrato investigativo, para poblaciones diversas y para distintas realidades socioeconómicas y culturales.

Por esta razón es que el diseño y manejo de la Información, de la Comunicación, de la Capacitación y la Educación en la Gestión de Desastres, debe ser especialmente riguroso en la investigación sicosocial, dado que es ésta la que permite, en definitiva, objetivar estados y procesos de conocimientos, creencias, prácticas y comportamientos poblacionales por grupos específicos, en contextos determinados y concretos.

Por
Carmen Fernández Gibbs
Periodista, Licenc. y
Mg.en Comunicación Social,
Jefe Depto. Protección
Civil, Oficina Nacional de
Emergencia del Ministerio
del Interior
República de Chile



DATE DUE

GAYLORD No. 2333

PRINTED IN U.S.A.

537

302.12
O3pa
1996
c.3

ONEMI
Participación Comunitaria...

L

302.12
O3pa
1996
c.3

ONEMI
Participación Comunitaria...

537

GAYLORD S

REPÚBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
BIBLIOTECA
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION
PROTECCION CIVIL

537