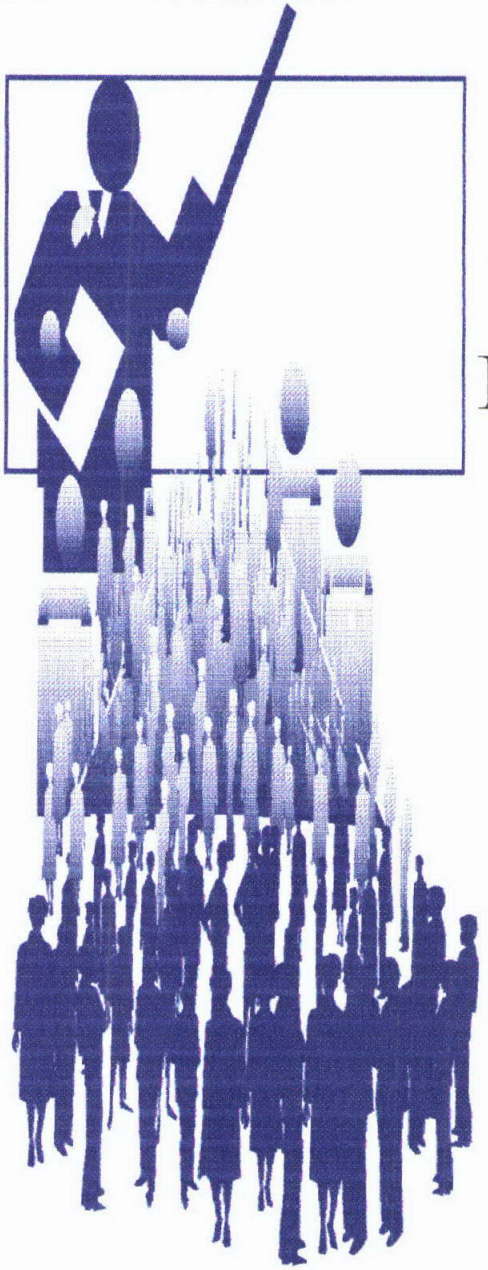
363.10771
O3 pl
2a. ed
v. 3
c. 6

ONE 195
e.3

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL

SOLO CONSULTA EN SALA



Programa de Formación Profesional Básica en Protección Civil

0792

ONEMI

VOLUMEN 3

TEXTOS DE APOYO
Nivel III - Módulo Superior

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

Plan Nacional de Capacitación
Bases Para la Acción Integral en Protección Civil
1999

376

0792

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

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

SUMARIO

VOLUMEN 3 - MODULO SUPERIOR

- PRESENTACION
- PROGRAMA DE FORMACION PROFESIONAL BASICA PARA LA GESTION INTEGRADA DE PROTECCION CIVIL
- NIVEL III - MODULO SUPERIOR
  Reseña correlacionada de las materias de este Volumen
- BASE METODOLOGICA GLOBAL PARA EL ESTUDIO DE CASOS DE EMERGENCIAS MAYORES Y DESASTRES
- DEL MANEJO DE DESASTRES AL MANEJO DE RIESGOS
- MEGATENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION DE HOY
- REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO
- AUGE, CAIDA Y LEVANTADA DE FELIPE PINILLO, MECANICO Y SOLDADOR
  (Una Historia para Reflexionar)
- ORDENAMIENTO TERRITORIAL
- MODELO DE GESTION EN PROTECCION CIVIL PARA EL NIVEL LOCAL
- BASES PARA LA GESTION INTEGRADA
  (Alcances sobre Coordinación y Liderazgo)
- EL PROCESO ADMINISTRATIVO

2ª Edición, Abril de 1999

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

PRESENTACION

La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, organismo técnico del Estado a cargo de la Protección Civil en Chile, en 1994 se propuso una estrategia de gestión, que tuviese una efectiva incidencia en la calidad de vida de las personas, como clara contribución al proceso de desarrollo, y enmarcada en la política de descentralización nacional.

Desde esta perspectiva, propender a un mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de la gestión en Protección Civil, sin duda, supone otorgar especial énfasis al ámbito de la prevención de emergencias y desastres mediante una más eficiente administración de los riesgos de origen natural y antrópico.

Entre los variados factores a abordar para alcanzar esa mayor eficiencia en la administración y manejo de riesgos, emergen como hitos fundamentales la Planificación para el Trabajo Sostenido; la Participación como fundamento del compromiso de la comunidad y el Análisis de la Realidad Concreta a nivel local.

En razón de tal análisis, ONEMI proyectó su gestión institucional en función de objetivos claramente proyectables en acciones de Capacitación, relacionando siempre el planteamiento teórico con la realidad nacional concreta, para lo cual constituye a los Gobiernos Locales en los principales destinatarios de tales acciones.

En 1995 queda concluido el diseño de un Plan Nacional de Capacitación en Protección Civil para el Quinquenio 1996-2000, el que comienza a ser ejecutado en cada región del país, en abril de 1996.

Este Plan está integrado por tres Programas:

1. Capacitación para la aplicación del nuevo Plan Integral de Seguridad Escolar diseñado en 1996.

2. Participación Comunitaria en el Proceso de Microzonificación de Riesgos y de Recursos,como base para la Planificación Local de Protección Civil.

3. Formación Profesional Básica para la Gestión Integrada de Protección Civil.

Este volumen es uno de una serie de tres,
que compila los textos síntesis de los
distintos Cursos del Programa de
Formación Profesional Básica.

Programa de Formación Profesional Básica para la Gestión Integrada de Protección Civil

Este Programa está destinado globalmente, al nivel Técnico-Operativo del Sistema de Proteción Civil de los niveles Nacional, Regional, Provincial y Comunal y, particularmente, a los coordinadores de los mismos: Directores y/o Jefes de Protección Civil o Emergencia de Intendencias, Gobernaciones y Municipios.

Lo integran tres cursos de progresiva complejidad: Nivel I, Módulo Básico; Nivel II, Módulo Medio y Nivel III, Módulo Superior. A través de su desarrollo, el alumno se va introduciendo en una visión de gestión destinada al manejo de riesgos como contribución al proceso de desarrollo sostenible.

El Nivel Básico, no obstante tener una clara orientación preventiva, habilita en el participante capacidades concretas para la coordinación de acciones de preparación y atención de emergencias. El Nivel Medio entrega metodologías para el diagnóstico de riesgos y de recursos y para la planificación básica de la gestión integrada de protección civil, que considere, a lo menos, tres instancias de participación permanente y de trabajo conjunto: autoridad local, comunidad organizada y organismos científicos y técnicos. El Nivel Superior, a partir de una visión de desarrollo sostenible, entrega herramientas sustantivas para la administración de riesgos.

La participación en este Programa de Formación Profesional es coordinada por las Direcciones de Emergencia de las Intendencias Regionales, las que convocan a Gobernaciones y Municipios a inscribir alumnos, luego de lo cual proporcionan a ONEMI los nombres e institución de procedencia.

Luego de aprobar el Nivel I, Módulo Básico, el alumno puede continuar con el Nivel II, Módulo Medio al que se accede presentando desarrollado un Trabajo Previo, según las bases específicas que, una vez inscrito, recibirá directamente desde ONEMI. Para concluir su Formación Profesional con el Nivel III, Módulo Superior, junto con aprobar el Nivel II, debe presentar también un Trabajo Previo.

Cada Curso tiene una prolongación de cuatro días, régimen de internado y exige un 100% de asistencia; considera evaluaciones individuales y grupales, consultando una metodología interactiva, que potencia la capacidades de trabajo en equipo, como igualmente las de coordinación y liderazgo.

Los Directores Regionales de Emergencia reciben cada inicio de año, la Programación de los Cursos previstos para el período, con especificación de las sedes elegidas, lo que, sin duda, facilita las convocatorias a su cargo.

NIVEL III - MODULO SUPERIOR

Teniendo presente que el logro de los objetivos de desempeño académico de cada Curso está fundamentalmente sustentado en la interacción entre instructores y alumnos, la revisión de cada materia es apoyada por un texto que sintetiza los principales aspectos a considerar en la aplicación de los conocimientos adquiridos. Vistos en su conjunto, tales textos orientan una estructura de gestión, que los convierte en una herramienta de uso permanente para el desempeño profesional en el área de Protección Civil.

Por tanto, con anterioridad a la revisión de las materias de este volumen, es fundamental la examinación del Primer Volumen y del Segundo Volumen correspondientes, respectivamente, a los Niveles I, Módulo Básico y Nivel II, Módulo Medio.

El presente documento constituye una compilación de todos los textos de apoyo del Curso Nivel III, Módulo Superior del Programa de Formación Profesional para la Gestión Integrada de Protección Civil que dicta la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, cuyo índice de materias se presenta a continuación en una forma integrada y explicitada, lo que facilitará la comprensión de los factores que se tuvieron en cuenta para la conformación del currículum de capacitación.

Este Curso, a diferencia de los anteriores, se plantea desde una perspectiva de auto-reflexión, que procura llevar al alumno - quien ya ha aprobado los dos niveles anteriores - a incorporar a las metodologías tradicionales de planificación del desarrollo, vías concretas para la incorporación de los factores de riesgo en los procesos de desarrollo emprendidos por los niveles nacional, regional, provincial y comunal, para hacerlos efectivamente más sostenibles y por ende, sustentables, a fin de ir resueltamente avanzando hacia la prevención de desastres, por la vía de la dismunución de las vulnerabilidades.

Para tal efecto, junto con haber aprobado el Curso Nivel II, cada participante debe presentarse al Curso Nivel III, Módulo Superior, con el desarrollo pormenorizado de estudio de un caso de desastre, según la metodología que le es proporcionada directamente por ONEMI, una vez que ha confirmado su inscripción para participar en este nivel. La metodología considera una suscinta descripción del evento, a modo de crónica; los mismos factores evaluables a través de los distintos instrumentos que conforman el Plan Dedo$ de Evaluación de Daños y Necesidades; Evaluación del Impacto Social, del Impacto Económico, del Impacto Político y del Impacto Geográfico, relacionando los indicadores con la situación que, en esos mismos ámbitos, presentaba la comunidad y área afectada antes de la ocurrencia del desastre en estudio.

Una vez iniciado el Curso, se selecciona uno de los casos presentados, como base para acceder a una **Visión Introspectiva de la Protección Civil**. A partir de esa reflexión, el análisis interactivo avanza hacia la actual tendencia de la protección civil en el mundo, que va con paso seguro **Del Manejo de Desastres al Manejo de Riesgos.**

¿Cómo aportar, desde el ámbito de la Protección Civil, al proceso de desarrollo nacional, claramente expresable en un mejoramiento de la calidad de vida de las personas a partir del reforzamiento de sus condiciones de seguridad?. Una consulta que este Curso Nivel III, Módulo Superior, en cada tema abordado, va planteando a los alumnos, particularmente, de acuerdo a las **Megatendencias de la Administración de Hoy** y según algunas **Reflexiones sobre Desarrollo.**

Como instrumento facilitador de este proceso reflexivo, se introduce la historia **"Auge, Caida y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador"**, aportada por la Red Latinoamericana de Estudios Sociales. Las vivencias de Felipe Pinillo son similiares a las de millones de latinoamericanos, que en su afan de desarrollo personal, van incrementando sus vulnerabilidades. Un relato para meditar.

El **Ordenamiento Territorial** es presentado entonces, como un camino concreto y efectivo, al constituir una herramienta de articulación de la sociedad, según objetivos económicos, sociales y ambientales, para ir controlando los «conflictos» entre el Hombre/Sociedad y la Naturaleza, donde precisamente se originan los Riesgos.

Concluida la fase reflexiva del Curso, los alumnos reciben una orientación especifica para la acción, a través del **Modelo de Gestión en Protección Civil para el Nivel Local**, diseñado por ONEMI de acuerdo a una perspectiva de Desarrollo Sostenible.

El modelo sustenta una acción integrada, multidisciplinaria y multisectorial, para lo cual se proporcionan algunas **Bases para la Acción Integrada**, que aborda también aspectos de Coordinación y Liderazgo.

Para la aplicación del modelo de gestión **integrada** para la protección **integral** de las personas, sus bienes y ambiente ante los diversos riesgos presentes en el sistema social, existen diversas metodologías administrativas de incuestionable utilidad para tal propósito. Para la culminación de las materias en revisión de este Curso Nivel III, Módulo Superior, ONEMI ha efectuado una particular combinación de las visiones presentadas por algunas de éstas, conformando una metodología propia para el desarrollo de un **Proceso Administrativo** destinado a la gestión sostenida de protección civil.

Este Curso, con el cual el alumno culmina su Formación Profesional básica, concluye con la preparación, en un taller grupal, de una Propuesta de Gestión para la Administración de Riesgos en una comuna ficticia, pero de singulares similitudes con la suya, con la de usted... con a lo menos 200 de las comunas de Chile que se enfrentan hoy a un ambicioso desafío de Desarrollo.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

PROGRAMA DE FORMACION PROFESIONAL
PLAN NACIONAL DE CAPACITACION EN PROTECCION CIVIL

BASE METODOLOGICA GLOBAL PARA EL ESTUDIO DE CASOS DE EMERGENCIAS MAYORES O DESASTRES

I. FUNDAMENTOS

Resulta imposible para el ser humano reflexionar y, por tanto, idear vías de acción sobre temas o áreas que desconoce. El conocimiento, sin lugar a dudas, es base sustantiva para la reflexión y, a su vez, desde la reflexión se hace más factible la acción.

Es **inimaginable** el idear **qué hacer** respecto de algo que se **desconoce**. De allí parte - sobre todo en el ámbito de la Protección Civil - la importancia de la incorporación del saber científico técnico, fundamentalmente en lo relativo a fuentes o factores de amenaza y sus respectivas vulnerabilidades, y la investigación concreta sobre las experiencias vividas en áreas determinadas.

Por tanto, las investigaciones, análisis y evaluaciones de riesgos deben basarse en acertadas combinaciones del saber teórico, con el saber práctico.

En este último contexto, herramienta clave la constituyen los Estudios de Casos de Emergencias Mayores y Desastres, que proporcionan un más efectivo perfilamiento de Escenarios de Riesgo.

II. PRESENTACION

Este documento tiene por objetivo proporcionar a los agentes o profesionales de Protección Civil, una propuesta metodológica global básica, para el Estudio de Casos, con el fin de apoyar el mejoramiento de la gestión integral futura, sobre la base del análisis de factores y niveles de impacto, costos involucrados, coordinaciones realizadas y manejo de situaciones de emergencias y desastres reales, de manera ágil y simplificada.

La metodología está enfocada hacia casos de emergencias mayores y desastres, puesto que en ellos se conjugan variados factores susceptibles de ser analizados, como plataforma de aprendizaje para el perfeccionamiento de la planificación, en lo inmediato y, en función del establecimiento de relaciones concretas con la realidad del área antes de la ocurrencia del desastre, en lo mediato apoya la profundización de los estudios de riesgo. Sin embargo, se obtiene una mayor efectividad en la administración o manejo de riesgos en una área determinada, mediante la correlación entre tales estudios, con las bases estadísticas sobre eventos menores que se han registrado en ella en un período determinado.

III. ESTRUCTURA

ONEMI ha estructurado este modelo de estudio desde una perspectiva **Cuantitativa** y una **Cualitativa.**

Para cada instancia, se determinan parámetros de análisis, constituyendo la primera de ellas, la base objetivada del estudio y la segunda, un complemento clave para la examinación de los demás tipos de impacto. Los antecedentes obtenidos desde ambas perspectivas, la cuantitativa y la cualitativa y su relación con las condiciones que antes de ocurrido el evento en estudio presentaba el área afectada, permiten un dimensionamiento del impacto global, como igualmente, una evaluación de los factores que incidieron en tal situación y sobre la efectividad o errores cometidos en las operaciones de respuesta y rehabilitación.

A partir de ese análisis, el Estudio puede entregar también una visión crítica, para lo cual esta sencilla metodología presenta algunas de las consultas primarias que deberían obtener respuesta, para culminar con propuestas de perfeccionamiento de la gestión de administración de riesgos, en función del desarrollo sostenible.

La presentación del Estudio, de acuerdo a este modelo, debe seguir entonces, la siguiente estructura:

III.1.

Crónica del Evento en Estudio

El primer paso, consiste en la redacción, en una extensión no superior a una o dos carillas, del Caso en Estudio, a modo de **Relato.**

Este texto debe señalar, en palabras, el desarrollo de la emergencia en el tiempo, **secuencialmente**, desde su origen, hasta las últimas evaluaciones y decisiones adoptadas. Es recomendable utilizar el estilo crónica (o periodístico, vale decir, como se relatan hechos en la prensa), pero sin entrar en interpretaciones ni calificaciones.

III.2.

Análisis Cuantitativo

El segundo paso consiste en el dimensionamiento de la emergencia, mediante la cuantificación de los factores de impacto factibles de ser cuantificados.

Este análisis está referido a los **EFECTOS DIRECTOS** del evento.

En el convencimiento que un aporte importante a la mayor eficiencia y eficacia de gestión lo constituye el trabajo relacionado a partir de la multifuncionalidad de recursos y herramientas según un mismo objetivo, para el dimensionamiento de los **EFECTOS DIRECTOS**, se trabaja con la información del evento registrada mediante la aplicación de los distintos instrumentos y contenida en los Informes Consolidados de Estado de Situación del **Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades en Situaciones de Emergencia y Desastre, Plan Dedo$ de ONEMI**.

Además de tales Consolidados, resulta particularmente orientador de la evaluación, el instrumento DELTA del mismo Plan, que constituye, en sí mismo, una **Guía de Trabajo**, para acotar los factores a estudiar, tales como: tipo de evento; situación de las personas con su respectivo nivel de afectación; situación de las viviendas; situación de la infraestructura y servicios básicos; decisiones adoptadas; cuantificación monetaria de los daños; recursos utilizados en las fases de Respuesta y Rehabilitación, etc.

III.3.

Análisis Cualitativo

Esta etapa, como un tercer paso, es la que posibilita mayormente la exhaustiva relación entre los variados impactos del evento destructivo, con la situación que presentaba el área afectada antes de su ocurrencia.

Pese a que aún no hay acuerdo en cuánto inciden realmente los desastres en el desarrollo de las sociedades, sí existe una inclinación entre los analistas especializados a advertirlos como los grandes "alteradores" o "frenadores" del desarrollo de localidades e incluso de naciones.

Unos pocos ven a los desastres como grandes oportunidades para el desarrollo, (entre ellos, el economista chileno, académico e investigador de la Universidad de Londres, José María Albala-Bertrand). Sin embargo, la dicotomía **artificial** (por desconocimiento, por efectos administrativos, etc.), entre la gestión de desastres y la gestión del desarrollo, ha hecho que se pierdan a menudo las oportunidades ofrecidas, puesto que la atención del evento se ha considerado a menudo 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.

Desde una perspectiva económica, este análisis está referido a los **EFECTOS INDIRECTOS** (sobre la producción y los servicios) y **EFECTOS SECUNDARIOS** (a mediano y largo plazo sobre la tasa de crecimiento y afectación del desarrollo económico), del evento en estudio.

Pese a estar sustentado en factores ya dimensionados en el paso anterior, en esta propuesta metodológica, las evaluaciones sobre efectos indirectos y secundarios no se han integrado al análisis cuantitativo, puesto que en este punto se deben efectuar inferencias y, por ende, interpretaciones proyectistas de los efectos, donde, las más de las veces surgen las subjetividades.

El impacto de un evento destructivo, sea cual sea su origen, siempre es relativo (vale decir, tiene directa relación), a la capacidad de resistencia y de recuperación de la comunidad afectada. Aquí resultan fundamentales las evaluaciones de los distintos factores de vulnerabilidad que esa comunidad presentaba antes de ocurrir el desastre.

En esta etapa, el Estudio comienza a situarse en lo que, perfectamente, podría denominarse **Análisis de las Relatividades:**

III.3.1.
Análisis del Impacto Social

Los desastres también pueden ocasionar efectos físicos, sicológicos o emocionales, socio-económicos, socio-organizativos y culturales de variable grado.

Resulta práctico situar el análisis en este ámbito, a partir de respuestas concretas a preguntas tales como:

- ¿Qué porcentaje del total de la población se vió afectada por el desastre, en sus distintas expresiones: muertos, heridos, damnificación, alteración de su habitualidad, etc.?
- ¿Qué porcentaje de esa población es rural y cuál es urbana?
- ¿Qué tipo de actividad económica se vió más afectada?
- ¿Es esa actividad económica la principal del área afectada, como fuente de subsistencia?
- ¿Qué porcentaje del total de viviendas del área, resultó destruido?
- ¿Cuánto tiempo se mantuvieron suspendidas las actividades escolares?
- ¿Cuál es el registro de consultas y atenciones médicas por lesiones provocadas directamente por el evento?
- ¿En relación a los registros promedio, cuál es el porcentaje de aumento de consultas y/o atenciones médicas por patologías asociadas o intercurrentes, (como fobias, angustias o estrés postraumático, infecciones por contaminaciones derivadas de los efectos del evento, tales como hepatitis, tifoídea, gastroenteritis, alergias, etc.)?
- ¿Qué sistemas alternativos se establecieron frente a la interrupción de servicios básicos, como energía eléctrica y agua potable y, por cuánto tiempo?
- Etc., etc.

III.3.2. Análisis de Impacto Político

Los desastres pueden también deteriorar los "pactos de convivencia" a los que han llegado los actores sociales del área afectada tras muchos años de esfuerzo, para cuya recuperación se requerirán nuevos procesos y acuerdos sociales. Un desastre puede hacer reaparecer viejos conflcitos de intereses o hacer aparecer otros; o poner en evidencia debilidades de las estructuras de protección civil o de las representatividades ciudadanas.

En este punto, también resulta práctico efectuar el análisis a partir de respuestas a preguntas tales como:

- ¿Cuál fue el comportamiento de la comunidad durante las operaciones de respuesta y rehabilitación? ¿Se organizaron para ayudar? ¿Emergieron nuevos líderes o actuaron los ya elegidos o reconocidos por la comunidad? ¿Trabajaron directamente con las autoridades?

- ¿Fue bien evaluada la coordinación establecida entre los organismos de protección civil?
- ¿Se mantuvo un sistema coordinado para la canalización de las ayudas?
- ¿La comunidad percibió que la ayuda brindada fue oportuna?
- Etc., etc.

III.3.3.
Evaluación de Impacto Geográfico

Las emergencias y desastres mayores muchas veces han ocasionado también transformaciones, nuevas configuraciones, reconfiguraciones u ordenamientos territoriales. El subsistema natural, el subsistema construido y el subsistema social pueden verse severamente alterados, favorable o desfavorablemente por un desastre.

En este ámbito, resulta recomendable, frente a alteraciones no claramente evidenciables, solicitar el concurso de especialistas en ordenamiento territorial o de geólogos, físicos y geográfos, a través de instancias específicas, públicas o privadas, como el Servicio de Geología y Minería; CONAMA; Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo; Universidades, etc.

III.4. ANALISIS CRITICO

Una vez culminadas las evaluaciones en los aspectos anteriormente propuestos, como también en otros que el evento en particular amerite, resulta altamente conveniente para el perfeccionamiento de la gestión futura en protección civil, tanto en lo preventivo, como en respuesta, efectuar un análisis crítico, a partir de la visión del propio evaluador o equipo de evaluadores, dando respuesta, a lo menos, a las siguientes interrogantes:

III.4.1. De la situación Vivida:

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?

(Para las respuestas a las consultas b) y c), considere comparativamente los factores relacionados, tales como Alertas; Recursos; Coordinaciones; Sistemas de Comunicaciones; Tipo de Emergencia; Momento en que se inició la emergencia; Area afectada; Situación de la Población; etc., etc.)

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?

III.4.2. Propuestas de Avance a partir de la Lección Recibida:

Basado en los aspectos analizados en el segmento anterior, se debiera dar respuesta a las siguientes interrogantes:

a. ¿Qué factores que incrementaron el impacto de la emergencia relatada, son corregibles y cómo?

b. ¿Cómo podrían potenciarse los factores que redujeron el nivel de impacto de la emergencia, para evitar su recurrencia?

III.5. PROPUESTAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO Y AVANCE

Este último paso del Estudio de Casos, busca establecer Conclusiones que permitan proyectar el perfeccionamiento de la gestión en protección civil, en las distintas fases y etapas del Ciclo para el Manejo del Riesgo.

Tales Conclusiones deben apuntar a Propuestas de Perfeccionamiento y Avance, tanto para evitar la recurrencia de un desastre similar al estudiado, o bien para reducir los impactos en caso de repetirse un evento del mismo tipo.

Deben abordarse aspectos tales como: Responsabilidades humanas: políticas, administrativas y técnico-operativas que se presentaron en algún momento determinante del Caso de Emergencia o Desastre estudiado; la eficiencia y efectividad de los análisis previos de riesgos, de la gestión y sistemas o modalidades de coordinación de la acciones de manejo de la situación; validez o importancia de la cuantificación de los costos financieros en cuanto a inversión en prevención v/s gastos en respuesta y reconstrucción.

En estas Conclusiones, para reforzar la validez, credibilidad y confiabilidad técnica de la Protección Civil como área de gestión, se deben plantear alternativas de: implementación de 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, en el entendido que estos y otros aspectos pueden ser perfeccionados constantemente, permitiendo presentar a la Protección Civil como efectiva contribuyente del Desarrollo local y nacional, a partir de la incorporación de la variable Riesgo.

Santiago, Noviembre de 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

Del Manejo de Desastres al Manejo de Riesgos

"Con el último terremoto, en este pueblo no cayó ningún hospital, tampoco cayó una sola industria, ni una planta de generación eléctrica... porque nunca existieron"

Evaluación de Impacto Económico:

Las metodologías y herramientas vigentes en el mundo para evaluar el impacto de las emergencias y desastres, generalmente están enfocadas a cuantificar las pérdidas materiales, respondiendo claramente a una visión economicista:

a. Efectos Directos sobre la integridad física de las personas y sus bienes.

b. Efectos Indirectos, sobre la producción y los servicios.

c. Efectos Secundarios, a mediano y largo plazo, sobre la tasa de crecimiento y afectación del desarrollo económico.

¿Siempre son sólo negativos los efectos de un desastre?

¿Son sólo éstos los factores a considerar para evaluar el impacto real de una emergencia o desastre?

¿Qué pasa con aquellas zonas más vulnerables y, por lo general, más diprimidas económicamente, donde hay menos que perder durante un desastre y, por lo tanto, las pérdidas cuantificables parecen menores?

Si bien los factores medibles y cuantificables proporcionan a la evaluación una oportunidad para objetivarla, no permiten una visión global del real impacto de las emergencias y desastres sobre las comunidades afectadas.

La RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, a la evaluación economicista de emergencias y desastres basada en los tres tipos de efectos medibles indicados anteriormente, ha anexado el concepto de las relatividades siempre presentes en las distintas realidades sociales. Señala la Red que el impacto es relativo siempre a la capacidad de resistencia y de recuperación de la población. El impacto, agrega, es mayor cuando esta capacidad se ve mermada y menor cuando no se ve afectada, independientemente de la cantidad de daños materiales. Asimismo, expresa que un desastre puede llevar también a que recursos destinados a programas de desarrollo, se orienten a la recuperación de la infraestructura perdida. Asimismo, otras localidades no afectadas directamente por el evento, puedan resultarlo indirectamente cuando recursos originalmente destinados a ellas, son reorientados hacia la zona de desastre.

La Red expresa además, que mucho más difícil de determinar es el impacto negativo o positivo sobre economías "informales" y sobre los sectores que de ellas dependen, como lo son, por ejemplo, el comercio ambulante o la producción artesanal.

Por tanto, en la evaluación de factores **cuantificables**, deben considerarse estos aspectos informales de microeconomía que, a veces por sumatoria, podrían estar indicando una oportunidad de avance o un daño directo de mucho mayor impacto económico sobre las comunidades afectadas.

Evaluación de Impacto Político:

Siguiendo los enfoques de la Red, se puede advertir que los desastres pueden también deteriorar "pactos de convivencia" a los que han llegado los actores sociales de la comunidad afectada, tras muchos años de esfuerzos, para cuya recuperación se requerirán nuevos procesos y acuerdos sociales. Un desastre puede hacer reaparecer viejos conflictos de intereses, o hacer aparecer otros; o poner en evidencia debilidades de las estructuras políticas o de las representatividades ciudadanas.

Evaluación de Impacto Geográfico:

Las emergencias y desastres muchas veces han ocasionado también transformaciones, nuevas configuraciones, reconfiguraciones u ordenamientos territoriales. El subsistema natural, el subsistema construido y el subsistema social pueden verse severamente alterados, favorable o desfavorablemente por un desastre.

Evaluación de Impacto Social:

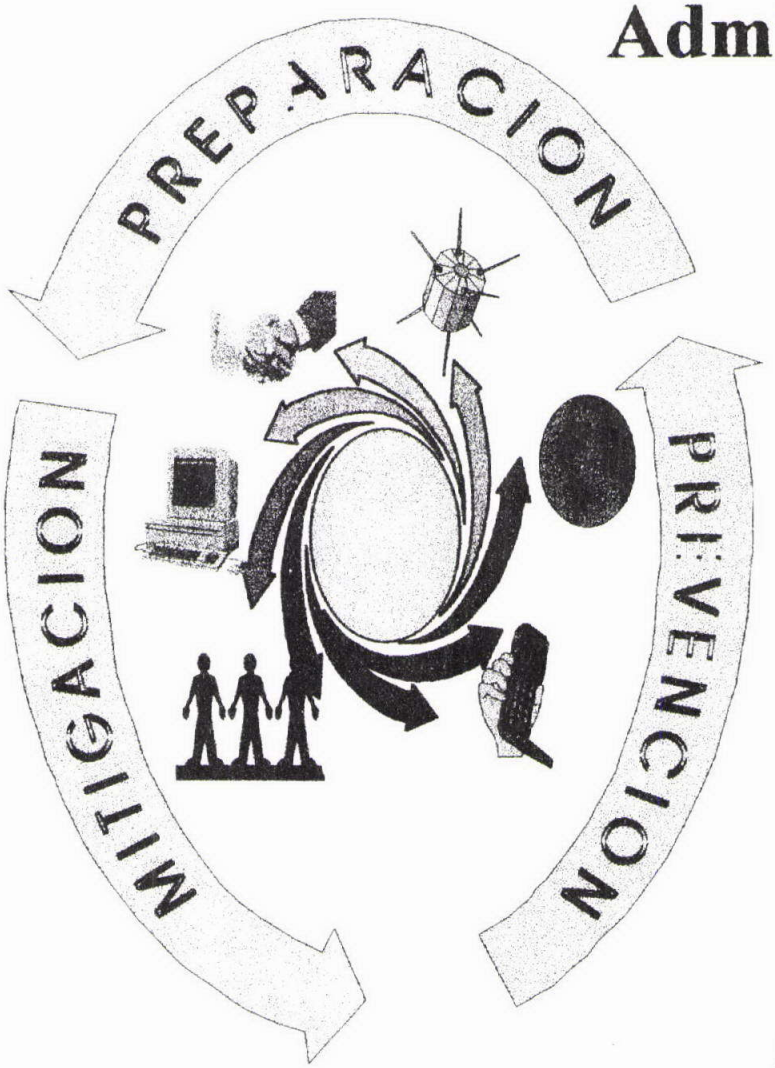
Los desastres pueden ocasionar también efectos físicos, sicológicos o emocionales, socio-económicos y culturales de variable grado sobre las comunidades expuestas, relacionados a veces con la pérdida de uno o más miembros de una familia, con el deterioro sanitario o con sensaciones de misnuvalidad, etc.

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. 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 a menudo 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.

Y la Gestión o Manejo del Riesgo... ¿Podrá darnos mejores y mayores oportunidades?

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL

Megatendencias de la Administración de Hoy



Nivel 3

Módulo Superior
Programa de Formación Profesional en Protección Civil

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
Primera Edición - Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

MEGATENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION DE HOY

La **Modernización** de la gestión pública es, en el Chile de hoy, un imperativo económico, social y político, destinado a afianzar una estrategia de desarrollo, que ha sido definida como de crecimiento con equidad. De este modo, las personas deben constituirse efectivamente en la **preocupación central** de todo proceso administrativo, lo que implica cambios sustantivos en la cultura organizacional.

Este desafío no es privativo de nuestro país. La modernización y por ende, el proceso de cambios organizacionales que ésta exige, se han establecido en virtud de vías prácticamente comunes para muchas naciones del orbe.

Algunos teóricos de la Administración han examinado las variadas tendencias de cambio en el mundo, entre los que destaca John Naisbitt. En su libro "Macrotendencias", define las fundamentales orientaciones observadas en distintos países y que, sin duda, deben afectar los procesos administrativos.

El Departamento de Protección Civil de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, ha efectuado un análisis de las 10 Megatendencias que plantea Naisbitt, con el propósito de abrir un nuevo espacio de reflexión para el avance hacia el desarrollo de la gestión nacional de Protección Civil.

Las 10 Megatendencias Predominantes en el Mundo de Hoy

1. Paso de una Sociedad Industrial a una Sociedad de la Información:

Ya el poder no se advierte sólo radicado en los recursos, sino en la información. En la sociedad industrial el recurso estratégico es el **capital**. Hoy, el recurso estratégico es la **información**, como vía de acceso al sistema económico.

2. **Paso de la Tecnología Autosuficiente, a la Tecnología de Alto Contacto:**

Al iniciarse el auge vertiginoso de las tecnologías, existió la marcada tendencia por observarlas como herramientas autosuficientes y por tanto, deshumnanizadas. Los continuos errores que por tal visión se presentaron en esos momentos, llevaron a los creadores de tecnologías a dotarlas de avanzados sistemas de control a cargo del ser humano. De esta manera, se fue privilegiando el contacto permanente hombre-máquina, simbolizado en la necesidad de un constante equilibrio entre la realidad física y la realidad individual.

3. **Paso de una Economía Nacional a una Economía Mundial:**

Se advierte una clara tendencia a la interdependencia entre las economías nacionales. Estas últimas ya no son autosuficientes y las alteraciones en una de ellas, van teniendo cada día más impacto en las otras.

4. **Paso de la Visión de Corto Plazo a la de Largo Plazo:**

La sostenibilidad de los procesos pasa a constituirse en el factor estratégico fundamental. El avance de hoy no necesariamente se sostiene en el tiempo si no se le ha dotado de los respectivos mecanismos de sustentabilidad.

5. **Paso de la Centralización a la Descentralización:**

Las estructuras centralizadas se están desmoronando. Las sociedades han ido descubriendo que para ser más fuertes, deben reconstruirse de abajo hacia arriba, alcanzando más equilibrio y más diversificación.

6. **Paso de la Ayuda Nacional a la Autoayuda:**

Las organizaciones tienen hoy una clara tendencia por reconocer las potencialidades individuales de todos sus componentes para ser contribuyentes efectivos de su propio desarrollo.

7. Paso de la Democracia Representativa a la Democracia Participativa:

Las personas cuya vida se ve afectada, favorable o desfavorablemente, por una decisión, están siendo parte activa del proceso destinado a llevar a cabo esa decisión. Los factores de percepción, satisfacción y compromiso de las comunidades, se constituyen en elementos sustantivos de los procesos organizacionales.

8. Paso de las Jerarquías a las Redes:

Existe una marcada tendencia por el alejamiento de las estructuras jerárquicas. La tradicional organización piramidal está dando paso a organizaciones más horizontales y por ende, más flexibles. Se van estableciendo redes de contactos horizontales y verticales.

9. Paso de la Alternativa a la Acción Múltiple:

Hasta hace muy poco, las opciones de estilo de vida o de satisfactores eran muy limitadas. Hoy, la realidad es totalmente distinta. La diversidad de opciones obliga a la superación personal. Así como se puede señalar que una sociedad está creciendo cuando las opciones para sus ciudadanos están en aumento; lo mismo se puede señalar para las organizaciones y sistemas.

10. La gente se está moviendo geográficamente, abandonando lentamente ciertas áreas y poblando otras:

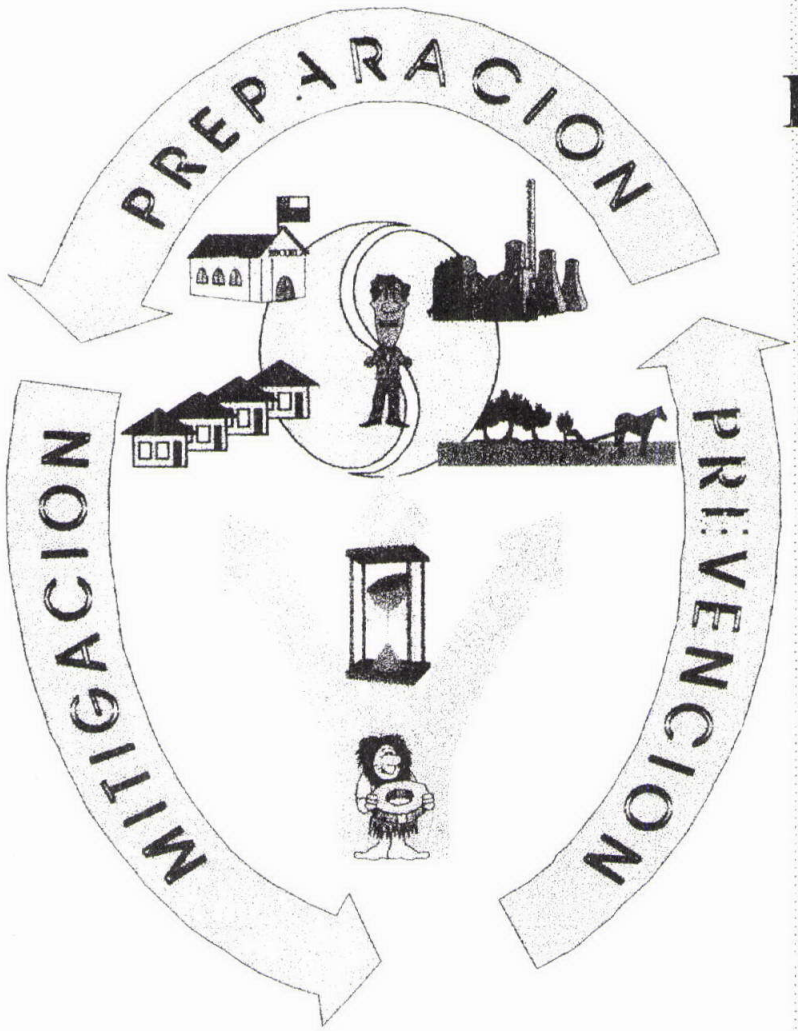
Es esta una tendencia clara de la sociedad de hoy, que genera oportunidades y problemas.

Pudieran ser éstas las fundamentales tendencias del mundo de hoy o bien, pudieran haber otras igualmente gravitantes o derivadas de las anteriores. Lo importante es tener en cuenta que la sociedad está en un continuo proceso de cambios, los que no pueden pasar inadvertidos para la administración moderna.

CFG/Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL

Reflexiones sobre Desarrollo



Nivel 3

Módulo Superior
Programa de Formación Profesional en Protección Civil

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
Primera Edición - Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO

La existencia de condiciones de riesgo en nuestras localidades, es el resultado del modelo de desarrollo que ha imperado durante mucho: una relación de no equilibrio y no equidad entre los seres humanos y la naturaleza, que ha dado lugar a un incremento de la vulnerabilidad de la sociedad frente a los cambios de su entorno. Entender el "desarrollo" como "mejoramiento de la calidad de vida de las personas y reducción de la vulnerabilidad de la sociedad, en sus diferentes expresiones" es tarea de todos los ACTORES SOCIALES, debiendo asumir su rol, conciente y activo, en la GESTION DEL RIESGO y, por ende, en los procesos que conducen a las localidades hacia su desarrollo sostenible.
(Linda Zibert Soto, Guía de la Red para la Gestión Local del Riesgo en América Latina, 1998)

I. INTRODUCCION

Reflexionar sobre el Desarrollo supone, de uno u otro modo, analizar los conceptos vigentes sobre la materia.

Un país es calificado de subdesarrollado en relación a los países desarrollados. Tradicionalmente, esta evaluación se basa en indicadores económicos, relacionando el Producto Interno Bruto (PIB) con el Ingreso Per Capita, que se obtiene dividiendo el PIB por el número de habitantes.

La estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno de Chile, persigue el logro de un crecimiento equitativo y sustentable, en un marco de fortalecimiento de la democracia, que permita mejorar la calidad de vida de todas las personas y, en particular, superar la pobreza y las diversas formas de discriminación y exclusión.

Examinados ambos enfoques, se pueden advertir las fundamentales diferencias entre el antiguo concepto de desarrollo, y el actual concepto de desarrollo sostenible.

Desde 1990 se ha ido implementando en Chile una estrategia que asume que la superación de la extrema pobreza y la equidad no son un resultado del crecimiento económico, sino objetivos que deben ser abordados de manera simultánea y complementaria al crecimiento. También afirma la responsabilidad pública en la implementación de políticas en áreas vitales para el desarrollo nacional, como son la modernización productiva, la equidad social y territorial y la sustentabilidad ambiental, no resueltas por la sola acción del mercado.

Desde esta perspectiva, se pueden señalar como condicionantes del desarrollo sostenible:

- Crecimiento Económico
- Equidad
- Estabilidad Social
- Protección Ambiental

En una frase, el desarrollo sostenible supone la utilización de los recursos sin agotarlos o sin agotar su capacidad para renovarse.

Situar las estrategias de desarrollo en la sostenibilidad, implica la búsqueda de equilibrios entre las comunidades, la naturaleza y sus propios procesos sociales.

II. RIESGO Y DESARROLLO

En los esfuerzos nacionales y locales destinados a avanzar en el proceso de desarrollo sostenible, ¿Cómo se sitúa el Riesgo?; ¿Está el factor Riesgo considerado en cada una de las condicionantes del desarrollo sostenible?; ¿Podría ser la no consideración del factor Riesgo en las estrategias de desarrollo de las naciones y sus localidades, una detonante de los desastres?

Reconociendo el Riesgo como la **probabilidad** de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado, sujeta esa mayor o menor probabilidad a la relación entre amenazas y vulnerabilidades, las medidas destinadas a reducirlo deben situarse en el contexto del desarrollo sostenible a corto, mediano y largo plazo.

Las amenazas naturales, originadas en la dinámica propia del planeta; las amenazas antrópicas, atribuibles a la acción humana sobre la naturaleza o sobre sus propios medios o recursos y las amenazas antro-naturales (o "natec" = natural + antrópica), no constituirían Riesgos si no compartieran escenarios o espacios con las variadas y cambiantes vulnerabilidades de las comunidades.

Es así como, el manejo de los riesgos de una zona determinada, dependerá de las capacidades de todos sus actores sociales para transformar esas condicionantes, vale decir, de manejar precisamente las amenazas y las vulnerabilidades, en mayor o menor grado.

El desafío de la sociedad actual es **transformar esos escenarios de riesgos en escenarios sostenibles.**

Las emergencias del día a día que deben soportar muchas comunidades, aquellas que las más de las veces no alcanzan grandes titulares periodísticos, como los importantes desastres que han conmovido al mundo, no son ni más ni menos, que riesgos insuficientemente manejados.

Es por tales fundamentos que los analistas sociales van alcanzando consenso en advertir el desastre como el producto de un proceso social y en suma, como un problema no abordado suficiente ni menos eficazmente por las estrategias de desarrollo.

Un desarrollo efectivamente sostenible, deberá entonces tender a una relación más armónica y equilibrada entre la naturaleza y el ser humano y entre éste y sus respectivos procesos sociales.

III. EL MANEJO DE RIESGOS COMO OPORTUNIDAD DE DESARROLLO

Hombre y naturaleza son siempre cambiantes y cada uno en su específico ritmo, por lo que las probabilidades de desfase entre ambos están siempre presentes: Los Riesgos son inevitables, pero sí es manejable su dinámico potencial como detonadores de desastres.

Gustavo Wilches-Chaux, en su texto "Introducción al Concepto de Sostenibilidad Global", se refería en 1996 al Concepto de Desarrollo Sostenible, entendiendo "*...la sostenibilidad como la capacidad de un sistema o proceso (en este caso el sistema sociedad-ambiente), para cumplir el objetivo o propósito colectivo de las interacciones entre sus elementos o actores, y para transformarse y evolucionar cuantitativa y cualitativamente, sin poner en peligro las bases o fundamentos de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso*".

La Protección Civil, vista como la gestión humana destinada a la seguridad y protección de las personas, sus bienes y ambiente ante situaciones o escenarios de riesgo, debe situarse dentro de una compleja red de interacciones, causas y efectos, constituyéndose en una efectiva contribuyente de los procesos de desarrollo.

Ello, bajo punto de vista alguno implica abandonar o descuidar las acciones de preparación y atención a emergencias y desastres, como tampoco las de rehabilitación y reconstrucción, sino, situar tal ámbito de gestión en la posición específica que le corresponde en esa compleja red que supone el manejo de riesgos nunca estáticos.

Dadas las condiciones dinámicas de amenazas y vulnerabilidades y considerándose sus

múltiples expresiones en las variadas sociedades, no existe mejor receta o modelo "milagroso" para la administración y manejo de riesgos que el trabajo permanente de todos los componentes sociales sobre sus realidades únicas y específicas.

CFG/Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. PROTECCION CIVIL

AUGE, CAIDA Y LEVANTADA DE FELIPE PINILLO, MECANICO Y SOLDADOR
(Primer Acto)

Cuando Felipe Pinillo llegó a la gran ciudad después de dejar a su familia en el campo, consiguió trabajo como ayudante en un taller de reparación de escapes y radiadores para motores de automóviles y camiones. Poco a poco Felipe Pinillo fue aprendiendo el oficio de mecánico y soldador, y cinco años después de llegar a la ciudad había ahorrado el dinero suficiente para montar su propio taller. Para comenzar, tomó un lote en alquiler, en el cual levantó una ramada rústica con madera y láminas usadas de zinc y allí instaló las herramientas y el equipo de soldadura de segunda mano y comenzó a hacerse de una abundante clientela entre camioneros del sector.

Cuando sobrevino el terremoto que azotó a la zona en 1983 (como la habían golpeado ya otros terremotos en el 79, en el 67 y en el 52), fue a dar al suelo parte de la tapia que encerraba el lote en donde Felipe Pinillo tenía su taller, al igual que la ramada, que se derrumbó con gran estruendo, pero sin causar mayores daños sobre las herramientas, la mesa de trabajo y el soldador. Un poco de limpieza y unos cuantos clavos bastaron para poner a funcionar nuevamente el negocio.

Con el tiempo Felipe Pinillo estuvo en condiciones de comprar el lote y con un préstamo del banco levantó una edificación de dos pisos para reemplazar la precaria ramada que hasta entonces le había servido de taller. En el primer piso estableció el sitio de trabajo, y en el segundo piso se instaló con sus papás, con una hermana casada y el esposo, con dos hermanos solteros y con tres sobrinos que también dejaron el campo en busca de mejores oportunidades, atraídos por la buena estrella que había iluminado a Felipe en la ciudad. Le había ido tan bien, que los amigos le decían "Felipe Pepinillo", por molestar.

Cuando Felipe se casó, levantaron un tercer piso y una terraza sobre los dos pisos anteriores, para vivir allí con sus futuros hijos y su mujer. Como Felipe estaba en la época de "las vacas gordas", y como le seguían llegando parientes del campo, meses después aprovechó para aumentarle un cuarto piso a la edificación.

El terremoto de 1992 fue mucho menos fuerte y más corto que el del 83 (y que el del 79 y posiblemente que el del 67 y el del 52), pero la casa - ya casi edificio - de Felipe se vino al suelo, varios miembros de su familia quedaron malheridos y se perdieron los equipos y las herramientas (además de todos los vehículos que estaban en reparación).

Felipe sobrevivió, pero económicamente se arruinó.

(Extraído de: "Auge, Caída y Levantada
de Felipe Pinillo,Mecánico y Soldador
o Yo voy a correr el riesgo",de
Gustavo Vilches-Chaux, La Red-1998)

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL

Ordenamiento Territorial



Nivel 3

Módulo Superior
Programa de Formación Profesional en Protección Civil

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
Primera Edición - Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

I. INTRODUCCION

El ordenamiento del territorio es un instrumento que permite articular a la sociedad, en base a objetivos económicos, sociales y ambientales, en la medida que ésta aumenta de tamaño y capacidad de intervención de la naturaleza, a través de la tecnología.

Las relaciones territoriales de la sociedad con la naturaleza se pueden dar en un grado de mayor armonía o conflicto, en función del modelo de ordenamiento territorial que la sociedad se haya dado.

El grado de ordenamiento puede ser la resultante de un proceso espontáneo de ocupación del territorio sin una planificación y meta, cuyos resultados son inciertos, o bien, ser el producto de un acuerdo social de cómo y para qué se optimiza la ocupación de un determinado territorio.

Dada la importancia del tema, el ordenamiento territorial está adquiriendo en Chile y el mundo, una mayor relevancia en las políticas, planes y programas de desarrollo. En el caso de Chile, si bien no existe una autoridad formal que considere globalmente el tema, se están realizando esfuerzos que se reflejan en la creación del **Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** y de la **Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.**

En un país en el que más de las tres cuartas partes de la población vive en áreas urbanas y más de la mitad en áreas metropolitanas de importancia, hablar de la gestión de estas áreas y del territorio que las sustenta y condiciona, es referirse a decisiones que afectan profundamente la vida actual y futura de un considerable número de personas.

Los asentamientos que el ser humano ha construido constituyen centros de intercambio, agentes para el crecimiento económico, espacios de participación y ejercicio de la ciudadanía, lugar de satisfacción de gran parte de las necesidades de la población y foco de desarrollo de la innovaciones y de la cultura.

Sin embargo, en muchas ciudades aparece como característica angustiante una seria pérdida de calidad de vida, señal de una involución que se traduce en marginalidad, pobreza, inseguridad y desintegración social que afecta a la mayoría de la población y en particular a los más pobres.

II. PRINCIPIOS BASICOS

1. LAS PERSONAS

La principal tarea es encontrar la mejor forma de utilizar el territorio en beneficio del desarrollo de las personas, tanto en su dimensión personal como social.

1.1 Las personas, objeto del desarrollo

Las acciones en materia de desarrollo territorial deben estar esencialmente dirigidas hacia las personas que viven en un determinado espacio geográfico, esto es, **para y con los "ciudadanos".**

Es imperativo lograr una estructuración del territorio que reconozca las distintas formas de agruparse de los seres humanos, que produzca identidad con el lugar y una efectiva capacidad de participación y de decisión.

1.2 Las personas, sujetos del desarrollo

La ciudad es el espacio posible para la constitución de una identidad colectiva: la ciudadanía. La región, la ciudad, la comuna y el barrio deben ser a su vez espacios de concertación y participación. Por ello, la estructura de administración y gestión del territorio en sus diferente niveles, deben proveer medios para una plena integración ciudadana a los procesos de decisión. **El ciudadano debe ser el artífice fundamental en la construcción del territorio.**

2. LA SOCIEDAD

El asentamiento poblacional y en mayor grado la ciudad es el ente colectivo, el marco social en el cual se desarrolla cada persona, constituyendo - si es capaz de armonizar el bien común y el interés particular - un instrumento para "formar sociedad".

2.1 El bien común y la propiedad

Los cambios que experimentan los asentamientos humanos, ya sea para acoger nueva población o para mejorar la situación de sus habitantes, deben valorarse en todo lo positivo que en sí llevan implícito, pero preservando al mismo tiempo el derecho de unos y otros.

La ciudad chilena se ha ido construyendo sobre la base de la propiedad del suelo. Sin embargo, **es necesario distinguir entre la propiedad de la tierra y el derecho a construir sobre ella. En efecto, el límite del derecho a construir estará en función del derecho de otros y del bien común.** Para concretarlo, se hace necesario un cierto grado de regulación unido a un sistema de incentivos y desincentivos.

2.2 La propiedad y el bien común

En el mismo orden de ideas, **el derecho a disponer y usar la propiedad privada disfrutando de los bienes y servicios que ofrece la ciudad, trae consigo la obligación de contribuir al financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos que esas acciones generan,** y para ello se requiere de mecanismos compensatorios que mejoren las situaciones de desequilibrio entre costos privados y costos públicos.

3. EL ESPACIO GEOGRAFICO Y EL DESARROLLO

3.1 El territorio

Una nación es el conjunto formado por un pueblo y su cultura habitando un territorio. Una región o una ciudad son también un sistema similar, que a su vez se compone de un **subsistema natural** (territorio, paisaje, recursos naturales), un **subsistema construido** (obras de infraestructura, edificios, redes) y un **subsistema social**, conformado por la población y sus actividades.

Los desequilibrios o conflictos entre medio natural y sociedad, o entre subsistema construido y social, generan efectos negativos que terminan por afectar el crecimiento económico, el bienestar de las personas y, en el extremo, la sustentabilidad del sistema regional o urbano respectivo.

El territorio es entonces identidad y recursos, y como tal debe entenderse y protegerse. Ofrece bienes y características que pueden originar unidad nacional, regional o urbana y ofrece recursos que pueden ser utilizados en beneficio de su población.

3.2 Las ciudades

Atrás están los tiempos en que la inversión sólo se orientaba a la explotación de los recursos naturales. En un esquema de globalización económica, política, social y comunicacional, la calidad de los asentamientos poblacionales y por ende de las ciudades, debe constituirse en el estímulo para la localización de nuevas inversiones. **La radicación espacial del capital financiero requiere no sólo de la oferta de servicios directos, sino además, de un clima urbano adecuado, seguro y accesible.**

Por lo anterior, para lograr ciudades equilibradas y atractivas, será preciso planificar buscando su eficiente operación y la armonía con el medio en que se insertan. De ahí que se requiera estar atentos al desarrollo que en las regiones están experimentando **ciudades de tamaño intermedio, ofreciéndoles apoyo y respetando sus propias definiciones de futuro,** sin perder la visión de país.

3.3 La sustentabilidad del desarrollo

El desarrollo sustentable es el que satisface las necesidades del presente sin agotar los recursos naturales o dañar irremediablemente el sistema que los produce, esto es, sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

Las decisiones que se tomen en materia de planificación de los asentamientos humanos pueden tener efectos muy determinantes sobre el ambiente, por lo cual, la dimensión ambiental debe estar incorporada a los instrumentos de planificación, desde su génesis.

La planificación territorial debe considerar especialmente:

* Conocimiento de los componentes del medio que se va a intervenir y de los efectos de esa intervención.

* Eficiencia en el uso de los recursos, manteniendo e incluso incrementando su disponibilidad actual.

* Equidad en la distribución de los costos y beneficios de un desarrollo sustentable, debiendo tenerse especial cuidado de proteger a los grupos más vulnerables.

III. GESTION TERRITORIAL

A partir de las diferentes demandas de espacio que cada actividad humana plantea, la gestión del territorio corresponde al conjunto de decisiones y acciones tendientes a hacer óptimo su aprovechamiento y mínimas las interacciones negativas que pueden produciese entre ellas.

Entendida así, la gestión territorial y urbana es un **proceso integral** que se inicia en la búsqueda de acuerdos básicos acerca de los estilos y formas de desarrollo, pasando por decisiones de planificación territorial y de inversión, hasta llegar a la administración u operación de esos territorios.

Para que produzca los efectos esperados, se requieren, principalmente, la participación y coordinación entre los diferentes actores del proceso de desarrollo, de la integración de las diferentes políticas y de la existencia de organismos intermedios entre el Estado y el sector privado.

Es del todo deseable que se pueda obtener el máximo consenso sobre el tipo de desarrollo de la región, comuna o barrio que se quiera impulsar y se pueda materializar, evaluando a partir de las posibilidades que ese territorio ofrezca, los costos y beneficios que la **adopción de las grandes decisiones** van a importar.

A partir de lo anterior, la formulación de cada región, comuna, ciudad o localidad, representará su propio proyecto de desarrollo territorial, considerando las potencialidades, fortalezas y restricciones del territorio correspondiente; los aspectos de administración local, urbana y regional; las condiciones políticas y los eventuales conflictos que pudieran surgir. Así, **el proceso de planificación será un proceso de participación y de concertación entre usuarios y agentes**, los objetivos serán compartidos antes de su aplicación y la factibilidad político-técnica de la intervención en el territorio será parte de la base conceptual de la planificación.

En la medida que los **planes territoriales** sean capaces de convocar a la comunidad y comprometerse frente a su desarrollo, será posible alcanzar tanto la coordinación entre organismos nacionales y territoriales (diferentes planes de desarrollo sectoriales), como el sentido de pertenencia e identificación deseados.

IV. INCORPORACION DEL RIESGO EN LA GESTION TERRITORIAL

Cualquier persona puede preguntarse con razón qué papel juega en la conformación del futuro. ¿Estamos avanzando hacia donde queremos, evitando o disminuyendo los riesgos en nuestras vidas, bienes y entorno ambiental, hacemos lo suficiente?. El problema fundamental reside en si somos arrastrados por la fuerza de los acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabemos a donde llegar y estamos orientando o contribuyendo a conducir la dinámica de los procesos hacia una dirección deseada.. ¿Nos arrastran o conducimos?, **Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro, y los problemas que están ahora a nuestra vista pudieron ser resueltos.**

Estas interrogantes manifiestan la necesidad real de ordenar y planificar de algún modo nuestras acciones, ya que éstas conllevan en sí una potencialidad de **cambio y transformación** que pueden tener como resultado un mayor progreso y bienestar, como a su vez, un deterioro de las condiciones de vida y seguridad.

Cuando planificamos, debemos asumir que el medio en que ella se desarrolla es un medio resistente que se opone a nuestra voluntad y que tal oposición **no proviene de la naturaleza**, sino de otros hombres con distintas visiones, objetivos, recursos y poder, que también hacen un cálculo sobre el futuro y tienen iguales o mayores posibilidades que nosotros de conducir el proceso social por un camino que se aparte del nuestro.

La transformación, configuración u ordenamiento de un territorio, supone un proceso de planificación que estipule los criterios asumidos como fundamento del proceso de desarrollo. Dicho desarrollo debe tender a crear las condiciones más favorables para el aprovechamiento de los recursos disponibles, cuya potencialidad social y económica estará dada por el valor de los recursos, sus condiciones naturales y culturales y por las respuestas institucionales (político - administrativo) para la gestión de esos recursos.

Por otra parte, debemos reconocer que la Naturaleza es un medio dinámico en equilibrio, cuyos procesos naturales responden o son producto de "ajustes permanentes y continuos" de su propio proceso de desarrollo y evolución.

La interacción entre Hombre/Sociedad y Naturaleza es la que posibilita el reconocer, aprender, desarrollar y valorar cada aspecto de esta interrelación y como deben ambas ajustarse para estructurar y ordenar un territorio que es común.

De este "**ajuste**" es del que debemos preocuparnos, ya que la realidad actual nos indica que constantemente estos dos ámbitos, Hombre/Sociedad y Naturaleza, entran en "**conflicto**" cuando el primero no valoriza ni reconoce en el segundo procesos y fenómenos propios de él, porque dichos procesos atentan o disminuyen la "**valorización**" de los recursos allí existentes, o simplemente piensa que estos recursos son ilimitados y recuperables.

Es de estos "**conflictos**" de donde surgen los Riesgos, los cuales se explican también por estos dos ámbitos, ya que el Riesgo está conformado por la relación entre Amenaza (factor externo) y Vulnerabilidad (factor interno).

Desde esta perspectiva, de la dimensión espacial del Riesgo, vale decir, de su localización, distribución y causalidad, se pueden reconocer y caracterizar aquellos espacios con potencialidad de o en conflicto (vulnerables), siendo éstos la expresión o manifestación de una configuración u ordenamiento del territorio que no es concordante con la dinámica y procesos del entorno natural, con la dinámica y los procesos del progreso económico - social.

La valorización de esta dimensión espacial del Riesgo, y la potencialidad intrínseca que ésta conlleva de amenaza y vulnerabilidad, nos permite reconocer los fenómenos tanto de origen natural como antrópicos que pueden tener un impacto en el sistema social. Por otra parte, la organización social que se da cualquier comunidad conlleva sus propias vulnerabilidades, las que están dadas por condicionantes culturales, económicas y jurídico-administrativas.

Un análisis espacial bajo una visión integral de la vulnerabilidad del ordenamiento territorial, nos lleva irremediablemente a analizar nuestra opción de desarrollo, y si a dicha opción le hemos insertado lo que denominamos la Administración del Riesgo, la que constituye el pilar fundamental y que se sustenta en el reconocimiento y disposición de los elementos, recursos y procesos que configuran, ordenan y transforman el Territorio en el que vivimos.

El hecho de optar por la incorporación de la dimensión espacial del riesgo en nuestras políticas de desarrollo, sean estas locales, regionales o nacionales, posibilita que los espacios sociales desarrollados por el hombre tengan la características de vulnerables o no, determinando de este modo si la transformación o la configuración del territorio quedan sujetas a altas o bajas

condiciones para la ocurrencia de emergencias o desastres.

Es así que, territorios que insertan la administración de sus riesgos, son aquellos que se caracterizaran por tener poblamiento ordenado, infraestructura urbana acondicionada, comunidad con cultura preventiva, marco jurídico-administrativo fortalecido y usos de tecnologías adecuadas para sustentar la continuidad productiva y estabilizar su proceso de desarrollo local, consiguiendo la sociedad como beneficio, **espacios sociales con mejor calidad de vida y menores niveles de vulnerabilidad, generando bajas condiciones para la ocurrencia de emergencias y desastres.**

V. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL

En Chile opera un sistema de planificación territorial regionalizado, que reconoce sólo a los centros urbanos como partes de un sistema regional, el cual a su vez es parte del sistema nacional.

Los instrumentos generales de planificación del Estado chileno, a nivel nacional, son de dos tipo: la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con su correspondiente Ordenanza General de Normas Técnicas. Los instrumentos específicos de planificación que utiliza la Política Nacional de Desarrollo Urbano están determinados por el nivel territorial que maneja (Regional, intercomunal y comunal).

En el siguiente cuadro se sintetizan los instrumentos con que cuenta el Estado Chileno para manejar la planificación de su territorio. También se indica si éstos tienen un carácter sólo indicativo o tienen fuerza de ley - carácter normativo.

Instrumentos de Planificación Territorial

Nivel	Tipo de Instrumentos	Carácter
1. Nacional	- Política Nac. de Desarrollo Urbano	Indicativo
	- Ley Gral. de Urb. y Construcciones	Normativo
	- Ordenanza Gral. de Urb. y Construcc.	Normativo
2. Regional	- Plan Regional de Desarrollo Urbano	Indicativo
3. Inter comunal	- Plan Regulador Intercomunal o Metrop.	Normativo
4. Comunal	- Plan Regulador Comunal	Normativo
	- Plan Seccional	Normativo
	- Límite Urbano	Normativo

VI. HACIA UNA CULTURA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento del país se ha desarrollado en base a patrones que se determinaron durante la época de la conquista y la colonización de Chile por lo españoles. Las culturas pre-colombinas, a excepción de las culturas de atacameños, incas y otras que tenían elementos de ordenación del territorio, no poseían algún tipo de manejo territorial, sino muy por el contrario, sus asentamientos eran precarios en términos del ordenamiento planificado.

El primer orden formal del territorio de Chile estuvo determinado por las normas del Imperio Español. En 1532, Carlos V, que había reglamentado la fundación de las ciudades en las Indias, determinó la manera de realizar los trazados de las calles, la ubicación de las ciudades respecto de los vientos, llegada del sol, cercanía del agua, altura de la tierra a poblar sobre el nivel del mar, tierras de cultivo, división de los terrenos en manzanas cuadradas de 138 varas y 12 para las calle, ubicación de acequias destinadas al servicio de la ciudad, y el establecimiento de chacras y dehesas, etc.

En el Chile moderno sólo es regulado el ordenamiento territorial urbano, quedando los territorios rurales sin una regulación global que mire el territorio como una unidad. Por consiguiente, se ejercen en dicho espacio diferentes presiones para el uso de él, ya sea para producción, conservación, servicios, etc., apoyadas por instrumentos sectoriales vigentes.

Razones socio culturales y propias de la idiosincrasia chilena, hacen que en el país abunde lo que se podría denominar como "cultura del cachureo", donde se juntan desperdicios y cosas en desuso, en cualquier lugar. También el patrón de asentamiento urbano en el sector rural, que tiene sus orígenes en la formación de minifundios alrededor de las haciendas, tiene un patrón de asentamiento del tipo "calle larga". En este caso, a ambos lados del camino se van agrupando viviendas y otras estructuras urbanas, sin ninguna planificación que optimice las conexiones entre ellas. La insuficiencia de marco regulatorio en relación a la cultura del "cachureo" y de la "calle larga", ha generado un gran desorden, a la vez que imposibilita el desarrollo y ordenamiento urbano - rural.

Se podría decir que no existe un patrón cultural de ordenamiento del territorio. Se puede citar como ejemplo el caso de la X Región, donde existen varias culturas conviviendo. En el caso de Frutillar, fundado por colonos alemanes del siglo pasado, la ordenación y delimitación territorial fue clara y se mantuvo en su línea hasta nuestros tiempos. Sin embargo, en la misma región, la cultura de Chiloé es un ejemplo que contrasta lo anterior, ya que la población se organiza en minifundios sin buscar un mejor aprovechamiento de la tierra, sino que busca objetivos de tipo social.

Es por esto que se puede afirmar que, culturalmente, no existe identidad de ordenamiento territorial. La población no se ordena en villorrios, aldeas o pueblos, sino en calles largas, rinconadas y en sectores, que impiden un buen uso del territorio y de los recursos.

La cultura Chilena actual no valora el ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial no es la respuesta a un problema físico, sino que busca ordenar el escenario por sí mismo y responder de esa manera a las necesidades del ser humano.

Muchos de estos temas deben ser acompañados de un cambio cultural en la sociedad, y ésta deberá tener incorporado el concepto de administración de riesgos, bajo un enfoque preventivo.

El ordenamiento del territorio y su evaluación del riesgo e impacto ambiental, responden a una necesidad social y se planifica en forma global y en base a un marco regulatorio.

VII. RESUMEN FINAL

1. El territorio que ocupa una nación constituye el capital más valioso de la sociedad.

2. El espacio territorial debe satisfacer las múltiples necesidades y funciones de una sociedad.

3. La relación sociedad-naturaleza debe expresarse con armonía en cada una de las situaciones y escalas donde ésta se presenta.

4. El ordenamiento territorial que se presenta en un país o localidad determinada, es un reflelo de la cultura de una sociedad.

5. Para ordenar el territorio se requiere establecer el marco conceptual en relación a ello y la meta que la sociedad desea alcanzar.

6. El ordenamiento territorial es un proceso complejo, en el cual deben articularse las diferentes escalas resolutivas.

7. En Chile no existe una cultura de ordenamiento territorial y la legislación e institucionalidad no son de fondo.

8. La insuficiencia de un marco regulatorio y de los instrumentos pertinentes está conduciendo a un proceso de desorganización territorial y de conflictos de intereses sectoriales.

9. Existe en el país un desarrollo suficiente del marco conceptual, instrumentos metodológicos, tecnológicos y equipos humanos para avanzar en el ordenamiento territorial en los diferente niveles.

10. Si bien existe información suficiente para desarrollar el ordenamiento territorial, ésta se encuentra dispersa e inconexa y con frecuencia, oculta y desaprovechada, al no existir un sistema de información y una base de datos

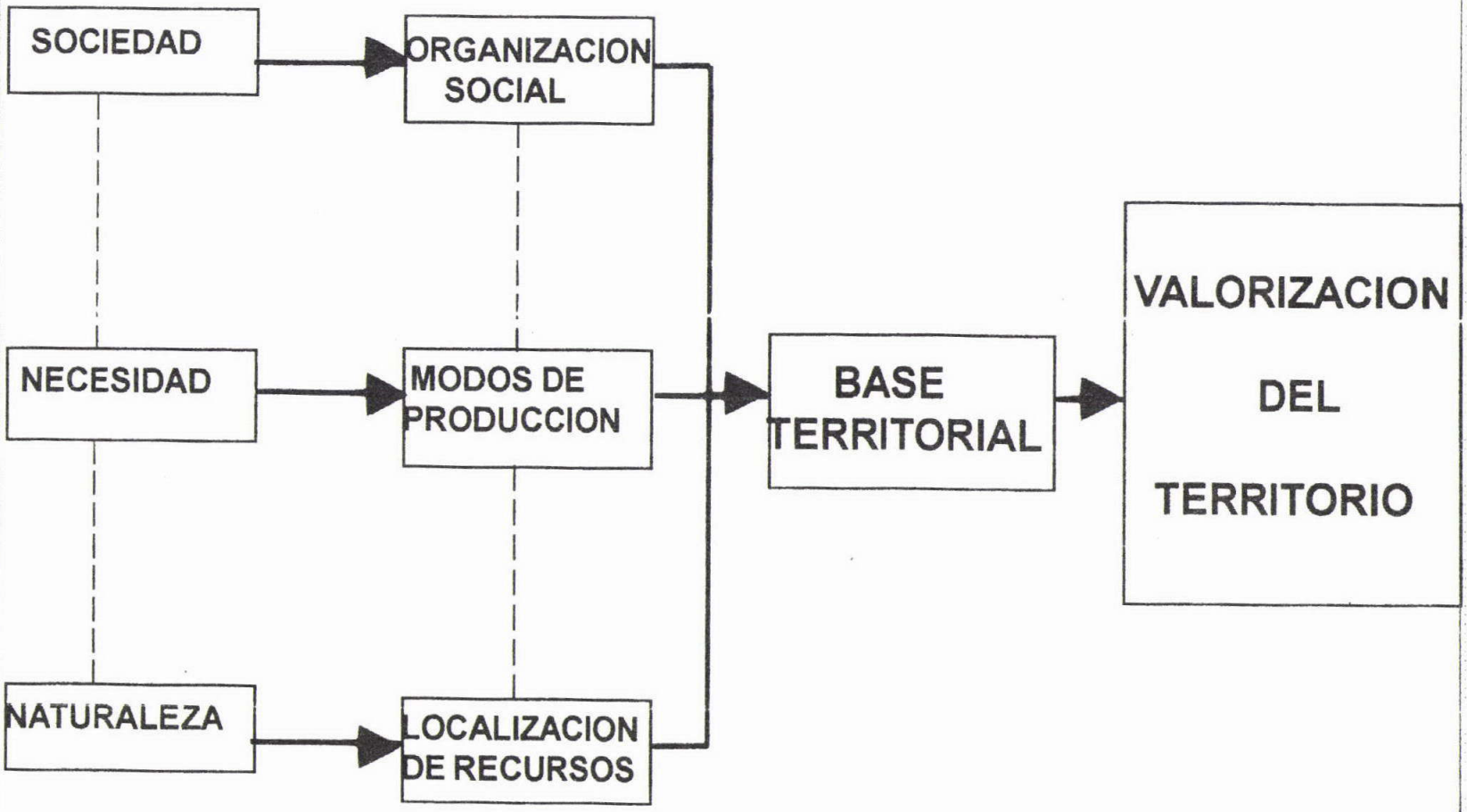
que la institucionalice y la mantenga actualizada.

11. Al no existir un adecuado ordenamiento territorial, se está imponiendo una limitación estructural a las posibilidades de desarrollo económico y social en todos los niveles administrativos.

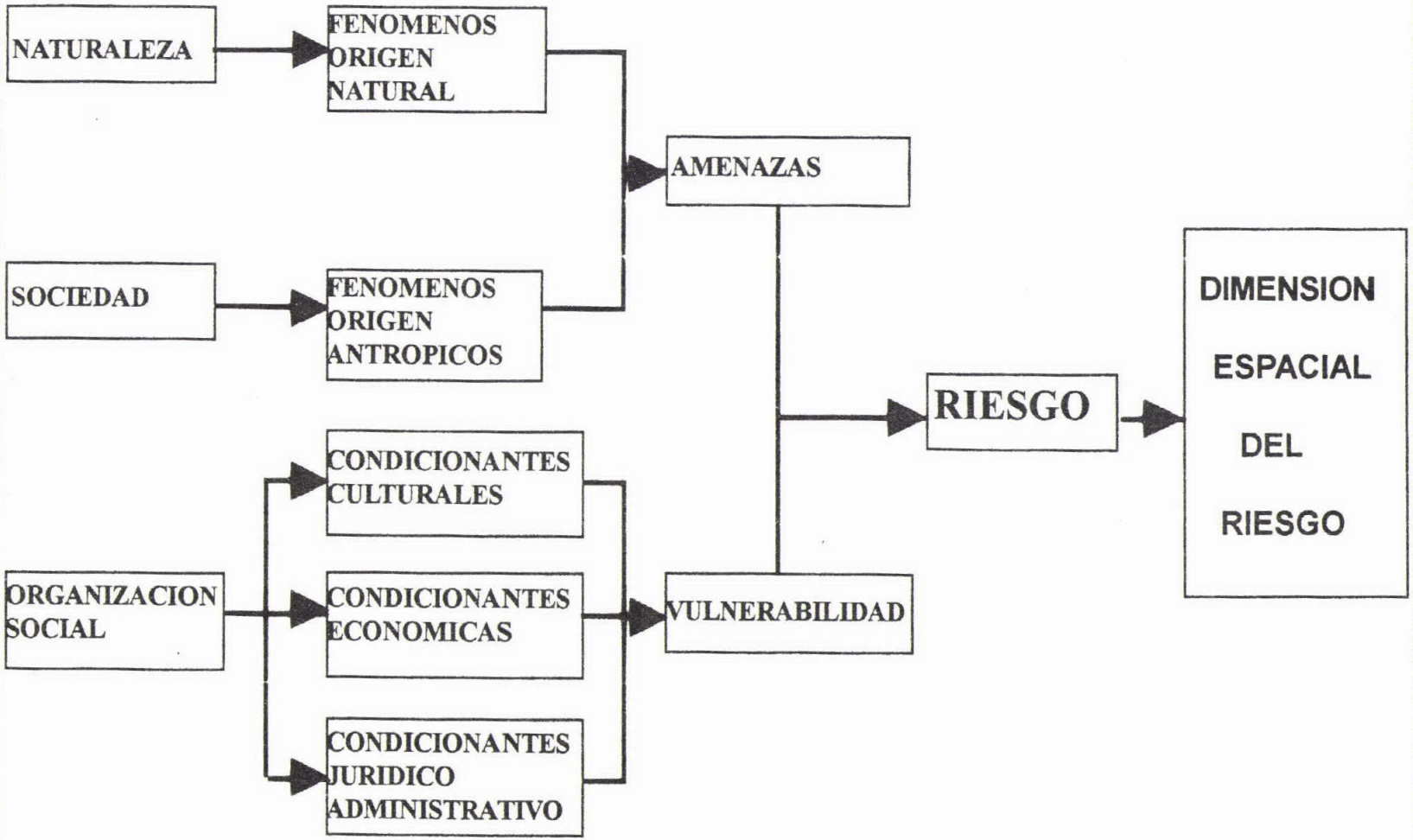
12. El ordenamiento territorial debe ser uno de los instrumentos fundamentales para el logro de un desarrollo sustentable del país y de cada una de sus localidades.

ONEMI/JAA
DIC.1998

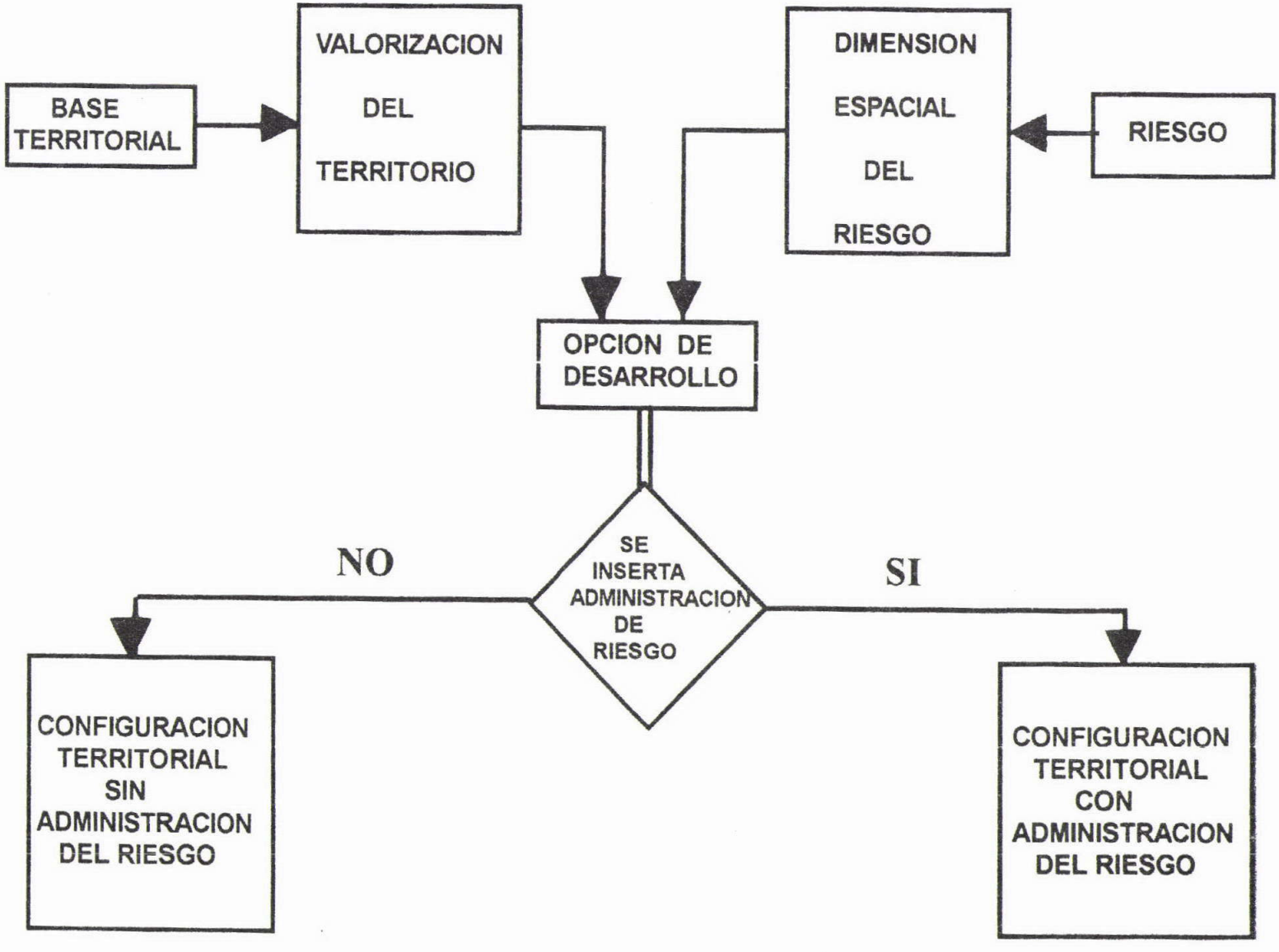
BASE TERRITORIAL

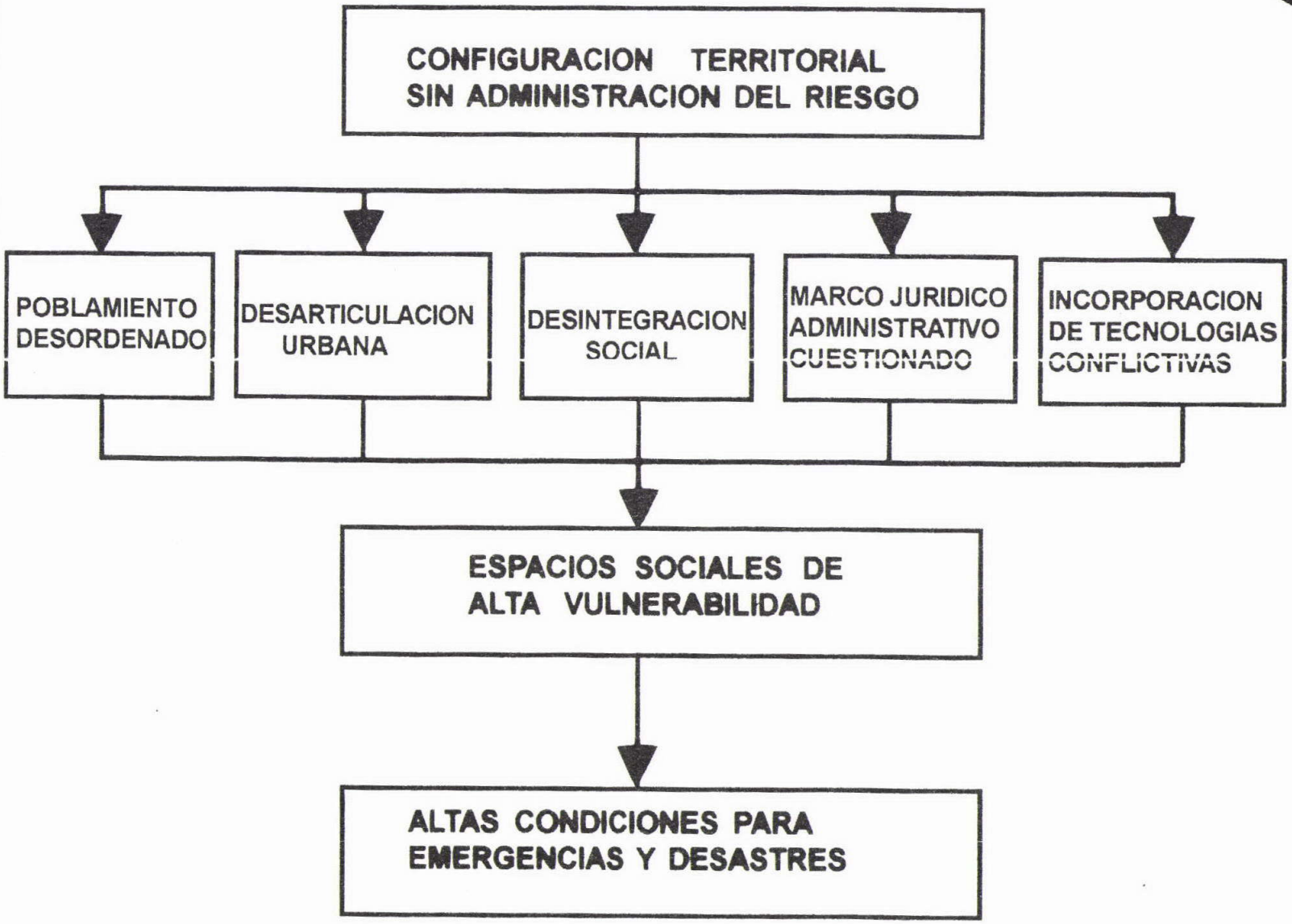


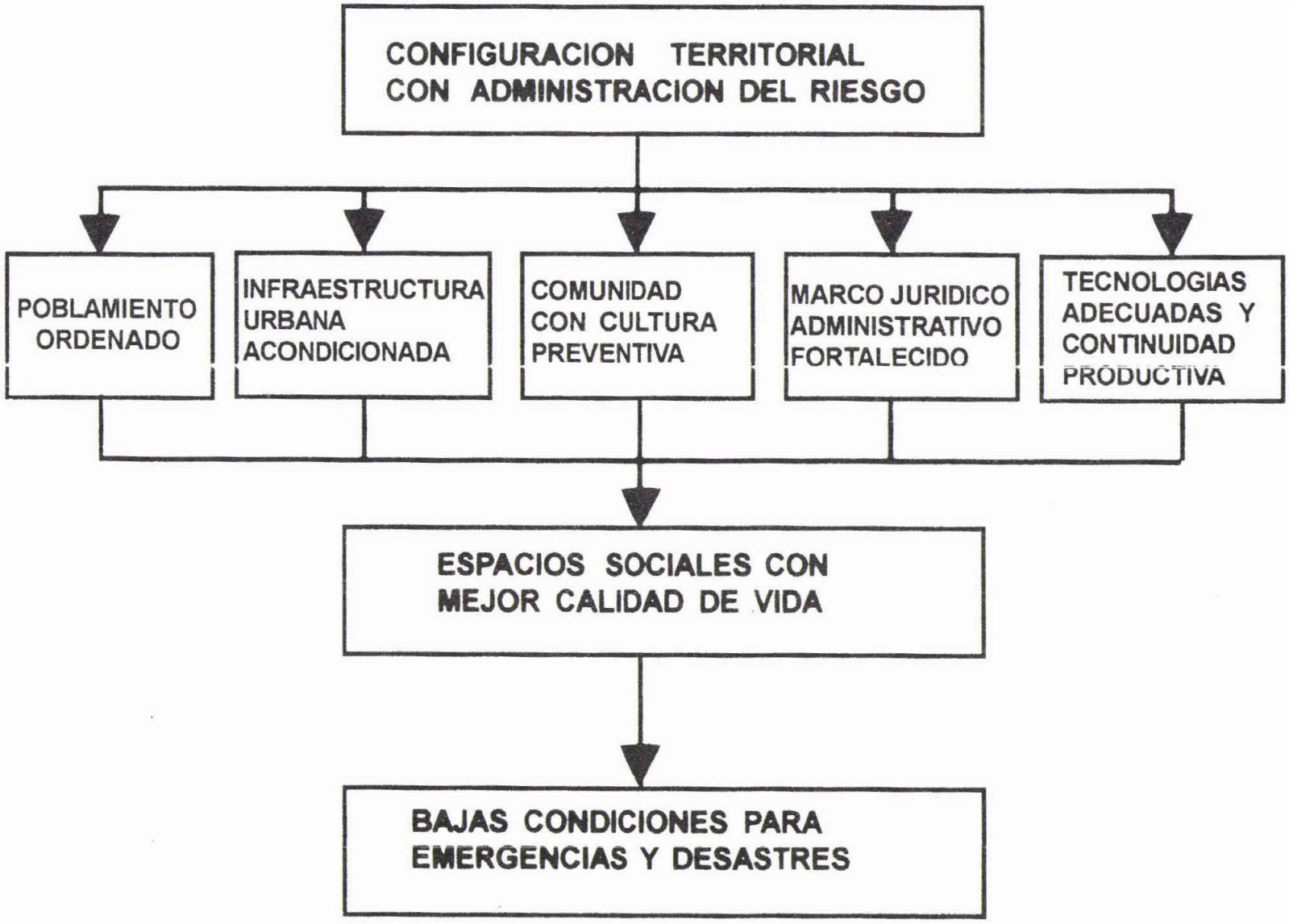
GENERACION DEL RIESGO



OPCION PARA LA CONFIGURACION TERRITORIAL




CONFIGURACION TERRITORIAL
SIN ADMINISTRACION DEL RIESGO
POBLAMIENTO DESORDENADO
DESARTICULACION URBANA
DESINTEGRACION SOCIAL
MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO CUESTIONADO
INCORPORACION DE TECNOLOGIAS CONFLICTIVAS
ESPACIOS SOCIALES DE ALTA VULNERABILIDAD
ALTAS CONDICIONES PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES


CONFIGURACION TERRITORIAL
CON ADMINISTRACION DEL RIESGO
POBLAMIENTO ORDENADO
INFRAESTRUCTURA URBANA ACONDICIONADA
COMUNIDAD CON CULTURA PREVENTIVA
MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO FORTALECIDO
TECNOLOGIAS ADECUADAS Y CONTINUIDAD PRODUCTIVA
ESPACIOS SOCIALES CON MEJOR CALIDAD DE VIDA
BAJAS CONDICIONES PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL

Modelo de Gestión en Protección Civil para el Nivel Local



Nivel 3

ONEMI

Módulo Superior
Programa de Formación Profesional en Protección Civil

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
Primera Edición - Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

Modelo de Gestión en Protección Civil
Para el Nivel Local

La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI - organismo rector del Estado de Chile en materias de planificación y coordinación para la prevención y atención de emergencias y desastres - con el fundado convencimiento que el nivel local constituye el primer y fundamental eslabón de una efectiva y eficiente gestión integrada de seguridad y protección a las personas, a sus bienes y al ambiente ante variadas situaciones de riesgo, en 1994 inició un proceso destinado a reforzar las capacidades locales, mediante la relación permanente entre el planteamiento teórico y la realidad concreta de recursos, a partir de la visión del Riesgo, como factor gravitante en el desarrollo sostenible, de clara expresión en la calidad de vida de la personas.

El proceso comenzó con la planificación estratégica de un Modelo de Gestión Local a ser conducido y liderado por los Municipios, por constituir en Chile la instancia político-administrativa más cercana a las personas.

El período 1995 se destinó al diseño de las respectivas metodologías, técnicas e instrumentos para la puesta en práctica del Modelo. Paralelamente, se fue desarrollando una campaña de sensibilización y sociabilización de este propósito, la que abordó a los niveles Regional, Provincial y Comunal, vistos los primeros como efectivos promotores y coordinadores del proceso, y el comunal, como depositario final del Modelo de Gestión.

El año 1996, concluída la etapa de diseño, ONEMI inició la aplicación experimental del Modelo en tres comunas del país, al cabo de cuya primera fase, y en virtud de los promisorios primeros resultados, en 1997 resolvió extender la experimentación a otras 13 comunas de distintas regiones, entre Tarapacá, por el extremo norte y Magallanes por el extremo sur, al mismo tiempo que incorporarlo en su Programa permanente de Formación Profesional en Protección Civil y adaptarlo para su aplicación en la educación formal, a través del diseño de un nuevo Plan de Seguridad Escolar.

PLANIFICACION LOCAL

Suscintamente explicitado, el Modelo para la Gestión Local de Seguridad y Protección Integral de las Personas, Bienes y Ambiente que ONEMI ha puesto a disposición de las comunas chilenas, propende a la generación de Planes Comunales sustentados en un proceso participativo y continuo de manejo y administración de riesgos, considerando los ámbitos de la Prevención y Preparación, como igualmente, con especial énfasis, de la Respuesta a las emergencias y desastres que han resultado inevitables y, tras ello, abordar la etapa de Reconstrucción con una visión preventiva.

Con el convencimiento institucional que una **participación real y efectiva** debe superar con creces la mera difusión o transmisión de orientaciones, el proceso consulta la conformación de plataformas de trabajo: Comités Locales, para la **gestión conjunta** entre la autoridad local, los organismos técnicos, científicos y académicos y la comunidad organizada. De este modo, los más variados intereses y capacidades, desde la base, se ponen a disposición de un objetivo común: mejor y mayor seguridad y por ende, mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Una vez constituídos estos Comités Locales de Protección y Seguridad, el Gobierno Local sectoriza la comuna y comienza el desarrollo de un trabajo de diagnóstico pormenorizado de riesgos, sobre la base de la relación entre las amenazas y las vulnerabilidades específicas de cada sector, como igualmente, de los recursos disponibles para el manejo y reducción priorizada de tales riesgos, ya sea interviniendo la amenaza o la vulnerabilidad. Es ésta la etapa de Microzonificación de Riesgos y de Recursos.

En ella, la comunidad expresa su percepción del riesgo, la que se constituirá en información sustantiva para los estudios e investigaciones de organismos científicos y técnicos y para la planificación del desarrollo local por parte de los Municipios.
Expresado de otro modo, el Modelo apunta a incorporar el análisis de riesgos en la Planificación del Desarrollo Local, privilegiando satisfactores concretos, al considerar la percepción y aportes comunitarios.

En virtud de ello, la planificación de la gestión a desarrollar para el manejo de los riesgos detectados, de acuerdo a los recursos disponibles, también considera la participación activa de la comunidad organizada en sus variadas expresiones: Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, Asociaciones de Comerciantes, de Empresarios o Industriales, etc.

El producto a alcanzar es un Plan **Integral** de Protección y Seguridad ante situaciones de Riesgo, cuya ejecución es asumida en forma **Integrada**. Este Plan, de actualización permanente, debe considerar programas y proyectos de prevención, mitigación, preparación, respuesta y reconstrucción.

APLICACION EN FASES SUCESIVAS

El Modelo es aplicable en dos fases sucesivas, cada una constituida por distintas etapas específicas:

La **primera fase** consulta cuatro etapas de diagnóstico, análisis y priorización de riesgos y recursos, base informativa para la posterior planificación.

La **segunda fase** está constituida por una primera etapa destinada a generar un Programa de Respuesta Coordinada ante situaciones de Emergencia y Desastre, con expresa definición de roles y funciones que permita optimizar oportunamente las acciones de atención y el uso de recursos. La segunda etapa de esta fase conduce el proceso de Planificación Intregal.

La aplicación de cada una de las fases del Modelo de Gestión requiere de aproximadamente dos años de trabajo. Concluido ese período y logrado el Plan, el Comité debe continuar coordinando las acciones destinadas a las actualizaciones que la propia ejecución de lo proyectado vaya indicando, como igualmente, constituirse y activarse sin dilación alguna en situaciones de emergencia, las que a su vez irán aportando nuevas lecciones, que permitirán perfeccionar la planificación.

SOPORTE METODOLOGICO

Para el adecuado desarrollo de cada etapa, ONEMI diseñó metodologías, procedimientos e instrumentos a ser utilizados, por una parte, por el Gobierno Local, por otra parte, por la propia Comunidad, como igualmente, por ambas instancias en forma conjunta:

Metodologías de Diagnóstico, Análisis y Priorización de Riesgos; Metodología de Planificación; Método para el diseño de Proyectos; Técnicas de Participación Comunitaria; Metodología para la elaboración de programas y planes de Respuesta; Técnicas de Entrenamiento y Ejercitación; Sistema de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades desde el nivel local, para apoyar la toma de decisiones oportunas y eficaces de Respuesta en situaciones de Emergencia y Desastre; Metodología para la Reformulación y Actualización Permanente de la Planificación, son, entre otras, las variadas herramientas que permiten la aplicación concreta del Modelo de Gestión diseñado por ONEMI.

PARA CONFORMAR UNA RED GLOBAL

Este Modelo de Gestión está actualmente cursando por tres vías:

1. Aplicación experimental directa por parte de ONEMI en 16 comunas del país.

2. Incorporación del Modelo y sus respectivas Metodologías, en el Programa de Formación Profesional del Plan Nacional de ONEMI de Capacitación en Protección Civil, destinado a los niveles regional, provincial y comunal.

3. Incorporación adaptada del Modelo y sus respectivas Metodologías, en el nuevo Plan de ONEMI de Seguridad Escolar, presentado en 1997 a todo el país y actualmente en etapa de Capacitación.

Estos cursos de acción han posibilitado que sobre 60 comunas del país, por iniciativa de sus propias autoridades locales, estén en pleno proceso de aplicación del Modelo.

La propuesta de ONEMI ha sido enriquecida en cada una de sus fases y etapas con la visión de todas las instancias participantes, principalmente con la aportada por las comunidades, las que, aunque no expertas, presentan una clara percepción de sus riesgos o peligros, a la vez que están resueltamente dispuestas a ser parte activa de una gestión multidisciplinaria y efectivamente integral, por lo que no conciben responsabilidades sesgadas para el manejo de los diversos riesgos que enfrentan día a día; y con una evidente capacidad para ser co-artífices de su propio desarrollo.

De este modo, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior está conduciendo la consolidación de una gestión nacional sistemática de Protección Civil.

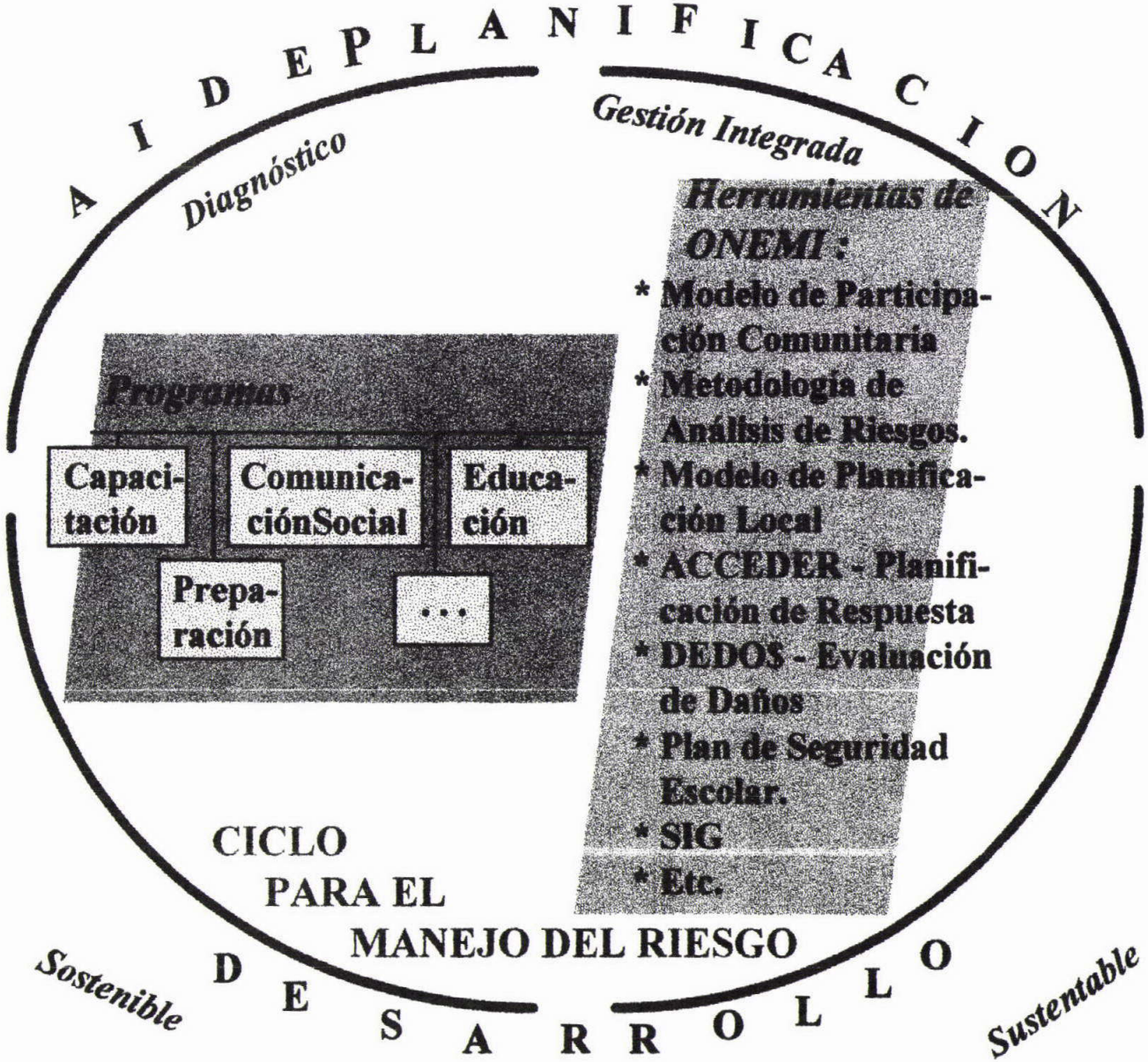
Cada paso va apoyando el tejido de una red global de acción, en la cual emergen como hitos fundamentales: **Planificación para el Trabajo Sostenido, Participación como factor de Compromiso, Análisis de la Realidad Concreta**, todo ello tras la meta resuelta de la política nacional de Protección Civil: **hacer de Chile un lugar más Seguro en el Siglo XXI**.

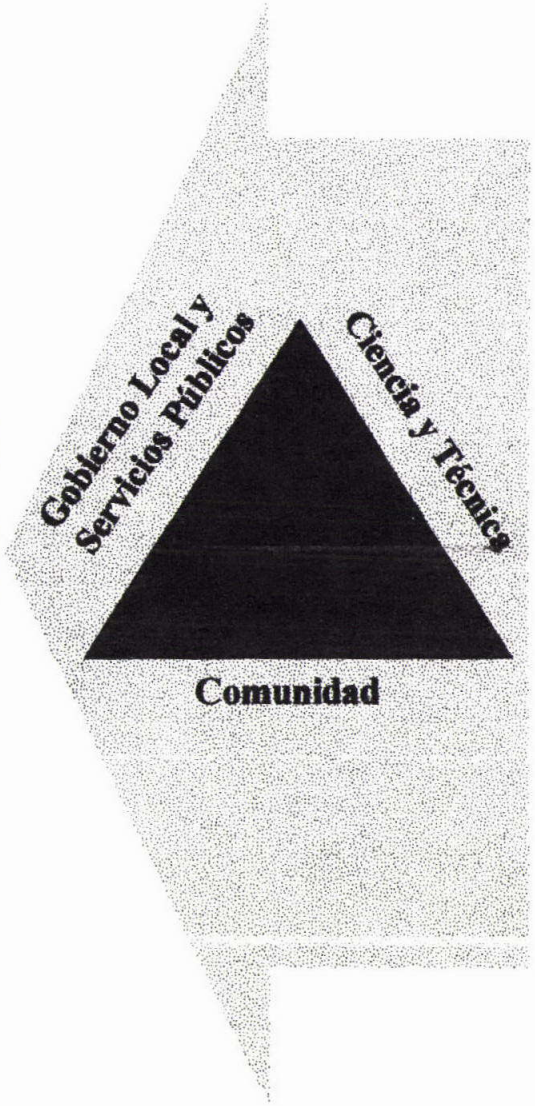
CFG/Noviembre 1998

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior



MODELO DE GESTION LOCAL PARA LA PROTECCION INTEGRAL A LAS PERSONAS, SUS BIENES Y EL MEDIOAMBIENTE





REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL

Bases para la Gestión Integrada



Nivel 3

Módulo Superior
Programa de Formación Profesional en Protección Civil

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
Primera Edición - Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

BASES PARA LA GESTION INTEGRADA

I. ENFOQUE SISTEMICO

La concepción más avanzada de la administración de riesgos tiene por fin último la Seguridad Integral de las Personas, de sus Bienes y, por extensión, la seguridad de su principal patrimonio: el Ambiente.

Es menester entonces considerar el concepto de Seguridad como un componente claro de lo que podemos denominar **gestión integral.**

Considerando la **integralidad** como la suma de partes que conforman un todo - no obstante existir otros diversos enfoques administrativos - la visión sistémica emerge como efectiva plataforma de soporte para el análisis y planificación de la gestión integral de protección y seguridad frente a riesgos. Ello no sólo porque en el mundo no exite organización alguna que por sí sola pueda cumplir con una misión de tal complejidad, sino también porque cada cual es co-artífice de escenarios de riesgo y por ende, debe constituirse en co-responsable de su manejo.

Cada sistema y/o subsistema debe actuar integrando a cada una de sus partes, a la vez que se deben integrar entre sí los diferentes subsistemas y sistemas vigentes en la sociedad, conformando efectivas redes de seguridad.

Por tanto, la protección del Hombre, de sus bienes y del ambiente, pasa por una **gestión integrada**.

En suma, el enfoque a considerar es una **Gestión Integrada para la Protección Integral.**

La visión de integralidad supone así, la acción sostenida, eficaz y eficiente sobre aquellas amenazas que en relación a las particulares vulnerabilidades de nuestras poblaciones seamos capaces de ejercer cada uno de los seres humanos, desde nuestros respectivos roles y funciones, ya sea interviniendo la amenaza o interviniendo la vulnerabilidad: manejando, administrando el Riesgo.

Cuando el riesgo o probabilidad de daño se concreta por acción de la amenaza desencadenada sobre el elemento vulnerable, se produce un desequilibrio del subsistema o sistema. La situación generada altera, pudiendo a veces anular el componente de **control**, entendido como el proceso de detección y corrección oportuna de las desviaciones que atentan contra la estabilidad del sistema o dificultan o impiden el alcance de los objetivos.

II. COORDINACION

Pero, ¿Cómo logramos que cada cual ejerza sostenidamente acciones eficaces y eficientes de manejo de riesgos?

Por separado, jamás! Surge aquí el principio de **ayuda mutua.**

En gestión, ese principio debe expresarse en capacidad de **Coordinación.**

La Real Academia de la Lengua Española define Coordinación como la disposición metódica de partes y/o elementos.

La esencia de la coordinación está en el **consenso** entre las partes y/o elementos respecto de los objetivos y los medios para lograrlos. La creciente y cada día más marcada especialización de las funciones humanas, hizo emerger a la coordinación como un elemento estratégico fundamental de las organizaciones y sistemas.

En los próximos minutos podemos lograr reunir en un mismo escenario a los más virtuosos instrumentistas del mundo - el mejor guitarrista, el mejor saxofonista, el mejor violinista, el mejor baterista, el mejor ... - e indicarles: Interpreten una melodía. ¿Qué producto podríamos lograr? Lo más seguro es que, inmediatamente deberíamos evacuar el lugar o bien conseguir tapones para los oídos. Pero, si a ese mismos equipo de virtuosos lo dotamos de una partitura y de un señor que guía el ritmo mediante el uso maestro de una batuta, tendremos una espléndida melodía, a cargo de una **Orquesta** que nos hará escuchar un **Concierto.**

La coordinación expresa un grado superior de armonía en la forma en que fluyen los procesos y las interacciones.

Coordinar no es sino Concertar. Su punto de soporte es, sin duda, el objetivo común, que en Protección Civil es el otorgamiento de una mayor seguridad y protección a las comunidades frente a sus riesgos particulares y específicos.

II.1. Coordinación Previa

La Planificación - siguiendo con la misma analogía - constituye la Partitura, que va dotada de diversas normalizaciones organizacionales.

II.2. Coordinción Durante

Al momento de la ejecución de las acciones, la eficiencia en el cumplimiento de las respectivas funciones pasa a ser un factor clave, bajo la casi exclusiva dependencia de la disponibilidad y capacidad de las Personas.

III. MEDIOS PARA LOGRAR LA COORDINACION

Muchos y variados son los medios a considerar por las organizaciones y sistemas para lograr efectivas coordinaciones. No obstante, en Protección Civil, los fundamentales son:

Planificación
Corresponde a una definición anticipada de lo que se espera, cómo se trabajará para acceder a ello, con qué, quiénes, cuándo y cómo, de manera eslabonada o correlacionada.

Ajuste o Adaptación Mutua:
Se produce principalmente con el contacto personal, cara a cara, con una comunicación directa, donde cada cual, desde su respectivo rol y sin perder su identidad, autonomía o mandato particular, contribuye a la construcción de un camino común, que en Protección Civil es la provisión de mejores y mayores condiciones de seguridad.

Normalización de Procesos
Forma parte del diseño organizacional, además de la estructura de organización y distribución de funciones para el acceso al objetivo común. Implica racionalizar o normalizar los métodos e instrucciones para una ejecución eficiente de las tareas, considerando los recursos disponibles, humanos, financieros y técnicos.

Normalización de Reglas y Procedimientos
Es continuidad de la normalización de los procesos y busca la delimitación detallada de las acciones, anticipándose lo más posible a las conductas y resultados.

Establecimiento de Mecanismos de Comunicación
Las acciones de comunicación que se inyecten a la coordinación, permitirán la efectiva aglutinación o cohesión de cada uno de los elementos considerados.

Agente Integrador-Coordinador
El coordinador es el agente integrador, es el enlace entre las partes del sistema coordinado, que tiene clara conciencia y conocimiento de los objetivos, procesos y procedimientos normalizados dispuestos para el acceso a esos objetivos.

En síntesis, la coordinación alude a dos elementos presentes en cualquier equipo de trabajo: acuerdos sobre lo que se desea lograr mediante la acción sistemática, y acuerdos sobre los métodos y medios que se emplearán para alcanzar el resultado deseado.

Cerrando la analogía entre la Coordinación para el Manejo de Riesgos y la Interpretación de un Concierto Musical, se puede establecer que los Instrumentistas son las instituciones o subsistemas del Sistema de Protección Civil a nivel comunal, provincial, regional o nacional; que la Partitura son la Planificación con sus procesos y procedimientos y que la Batuta del Director de la Orquesta corresponderá al Coordinador o Director de Protección Civil, el líder del Sistema.

¿Por qué él y no otros integrantes de otras organizaciones o instituciones del Sistema?

Porque su rol concreto y específico está destinado a la Protección Civil, en Prevención, Preparación, Respuesta, Rehabilitación, precisamente como Coordinador del Sistema correspondiente, comunal, provincial, regional o nacional. En Chile, estas instancias de gestión, por mandato legal, pertenecen, respectivamente, a las Municipalidades, Gobernaciones, Intendencias, Ministerio del Interior. Los demás integrantes sectoriales e institucionales del Sistema, frente a este ámbito específico, tienen funciones delimitadas y coadyudantes: Por ejemplo, el Sector Salud tiene por misión proveer a la población condiciones saludables de vida; Educación, destinado a la formación de las futuras generaciones; etc.

III. LIDERAZGO

Existen hoy tantas definciones de liderazgo como personas han intentado definirlo.

Para alcanzar una mejor conceptualización del Líder, es dable partir por una definición de:
Liderazgo: Proceso de dirigir e influir en las actividades con relación a las funciones de los miembros de un grupo.

Para que se produzca el Liderazgo debe existir un grupo de personas, entre las cuales uno es el Líder y los demás son los Liderados. Más de un líder, genera confusión en la organización.

La concepción de que los líderes nacen, no se hacen, goza aún de gran aceptación, no obstante haber surgido en las últimas décadas nuevas y fundadas visiones. Los líderes son brillantes, extravertidos, más seguros de sí mismos, etc., constituyen características históricamente atribuídas a éstos. Sin embargo, el mundo cuenta con millones de personas de tales características, que nunca han llegado a ocupar una posición de liderazgo.

Cuando se fue haciendo evidente que los líderes eficaces no parecían presentar rasgos o características distintivas, los investigadores trataron de separar los comportamientos que les conferían esa cualidad, vale decir, intentaron visualizar lo qué **hacían** estas personas: cómo delegaban funciones, cómo se comunicaban con los liderados, cómo los motivaban, cómo realizaban su trabajo.

Esta diferencia investigativa es fundamental para profundizar en el análisis de la misión integradora que debe ejercerse en Protección Civil, puesto que, a diferencia de los rasgos o características, los comportamientos pueden aprenderse y por ende, los individuos capacitados en los comportamientos apropiados de líder, podrían dirigir con mayor efectividad, acceder a mejores cohesiones y compromisos de las instituciones, sectores y organismos que debe coordinar, sin tener tuición administrativa sobre ellos.

III.1 Funciones del Liderazgo

Tampoco se ha alcanzado acuerdo absoluto sobre las funciones del liderazgo, aunque existe una mayor inclinación de los analistas por establecer como prioritarias:

a. Actividades de apoyo al Grupo

b. Relacionamiento de las funciones

III.2. Estilos de Liderazgo

Existen también tantas tipificaciones de liderazgo como analistas hay en el mundo sobre el tema.

Las cinco más mencionadas son:

a. Da Rienda Suelta: El líder permite la actuación libre de los liderados. Sólo trata de mantener la dirección hacia el objetivo y evitar el caos. Este estilo permite una mayor creatividad.

b. Democrático (Participativo): El líder informa correcta y suficientemente al grupo, estimulando la participación, respetando los intereses, iniciativas y necesidades, apela al compromiso y al compartir responsabilidades.

c. Autocrático: Basado en la autoridad formal. El líder decide y ordena. A veces es un hábil manipulador que seduce al grupo con supuestos beneficios.

d. Alternante (Ambivalente): El líder adopta, según sea el caso, el comportamiento que considera más adecuado.

e. Del club de campo: Privilegia la relación entre los componentes del grupo, por sobre las tareas y objetivos. Lo fundamental para este líder es el ambiente de trabajo y los mecanismos de integración entre las personas. A través de esta vía va logrando el acceso a algunos objetivos y una mayor cohesión.

III.3. El Líder Ideal en Protección Civil

Para llevar a los más diversos actores sociales - muchas veces renuentes, preocupados por problemas inmediatos - **coordinadamente** hacia una posición responsable de manejo de riesgos que permita mejorar las condiciones de seguridad de cada uno y de todos ellos al mismo tiempo, el Coordinador, Agente, Administrador o Director de Protección Civil, debe movilizar toda su capacidad e ingenio.

Han logrado mayor efectividad en las múltiples acciones de coordinación en esta área compleja y multifacética del quehacer humano, que es transversal a los distintos ámbitos de gestión, quienes reunen, por lo menos, varias de estas características:

1. Profesionalismo, sustentado en el conocimiento, conformado por la práctica y el estudio permanente
2. Imparcialidad, Conciliación y Equidad, basada en un claro criterio para establecer prioriades
3. Valor, confianza y persistencia
4. Adaptabilidad y Flexibilidad
5. Sentido de Responsabilidad
6. Paciencia y Serenidad
7. Integridad, Honestidad y Confiabilidad
8. Respeto
9. Creatividad e Imaginación
10. Sentido del humor, utilizado con criterio y en su justa medida.

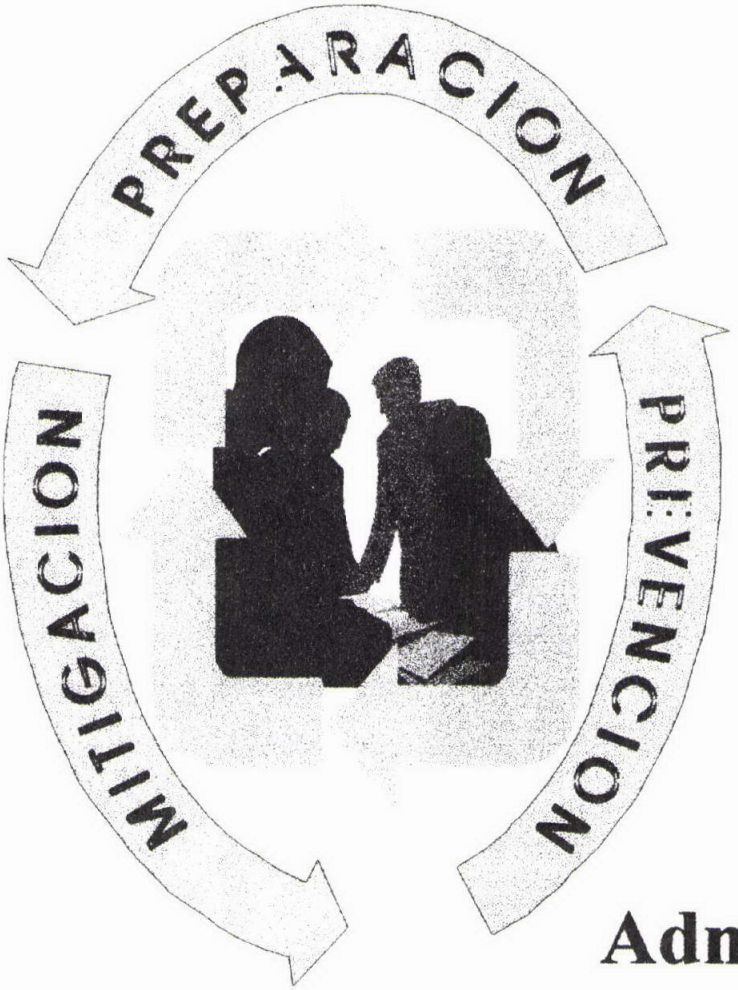
Si a estas características se suman las no directamente o estrictamente dependientes de ellos mismo, como el estar dotado de facultades decisionales y tener acceso directo y ser reconocido por las otras distintas instancias decisionales, mayor efectividad y eficiencia alcanzará su gestión.

CFG/Diciembre 1998

Fuentes Bibliográficas:

1. *Administración para Desastres*
   OFDA/USAID - 1994
2. *Administración*
   Stoner y Freeman- Prentice Hall
   Hispanoamericana - 1992
3. *Guía Para la Gestión Local de Riesgos*
   Gustavo Vilches-Chaux-La Red/1998
4. *Bases Generales de la Administración del Estado*
   R. Pantoja Bauzá-Ed.Conosur/1997

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPARTAMENTO DE PROTECCION CIVIL



El Proceso Administrativo

Nivel 3

Módulo Superior
Programa de Formación Profesional en Protección Civil

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
Primera Edición - Diciembre 1998

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
DEPTO. DE PROTECCION CIVIL

PROCESO ADMINISTRATIVO

I. INTRODUCCION

En cualquier área de trabajo en general y en el ámbito de la Protección Civil en particular, se efectúan diversas tareas que están relacionadas entre sí y que por ende exigen su cumplimiento coordinadamente.

Pero, la realidad actual revela que la gestión en Protección Civil generalmente es asumida por una sola persona, o bien desagregadamente por áreas específicas a cargo de cada una de las instituciones que conforman el Sistema o, lo que es peor, es asumida exclusivamente cuando se presentan emergencias o desastres, por tanto, sin nexo visible con el proceso de desarrollo.

Los principales efectos que alcanza esta modalidad de trabajo son:

a. Atomización y duplicidad de funciones y esfuerzos.
b. Desaprovechamiento de recursos.
c. Descoordinación general en las acciones de Prevención, Preparación y Respuesta.
d. Desconexión del proceso de desarrollo

El objetivo de este módulo es conocer aspectos básicos de Administración que, como **herramienta,** apoye una acción sistematizada, planificada y sostenida para una gestión integrada, eficiente y eficaz en Protección Civil, desde la perspectiva del manejo de Riesgos, y en función de un objetivo común: La seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, como contribuyente al mejoramiento de la calidad de vida.

La Administración, vista como proceso, permite un accionar **permanente**, planificado y organizado del Comité de Protección Civil, como plataforma de gestión integrada de los roles específicos de cada institución u organismo del Sistema comunal, provincial, regional o nacional.

En Protección Civil, **el esfuerzo administrativo debe estar destinado a poner al servicio de la Protección de las Personas, sus Bienes y Ambiente,** las variadas capacidades, competencias y conocimientos de los distintos actores, técnicas o ciencias de que se ha dotado el país, conformando un Sistema.

II. ENFOQUES TEORICOS DE LA ADMINISTRACION

La Administración es tan antigua como el hombre, dado que desde sus orígenes éste ha debido trabajar en conjunto para conseguir su sustento y para enfrentar los riesgos y peligros de la propia supervivencia. Pero, sólo con el advenimiento de la revolución industrial, comienza el desarrollo de la ciencia administrativa como la conocemos hoy.

Frederick Taylor, considerado fundador de la moderna administración, centraba esfuerzos en medir con cinta métrica, cronómetro y balanza, los movimientos de los trabajadores en la manipulación de los materiales y el manejo de las máquinas. A modo de ejemplo, Taylor decía:

"...en las fábricas no se aprovechan todos los recursos disponibles y por eso los rendimientos no son los máximos; no se requieren hombres excepcionales, sino normales, especialmente entrenados para las diferentes tareas; hay una sola forma de hacer las cosas: la mejor, y ésta es la que debe buscarse hasta encontrarla..."

A través de la historia se han desarrollado distintos enfoques teóricos, tales como:

a. Enfoque Clásico, centrado en el principio de la división del trabajo y la eficiencia. Su acento está puesto en la **TAREA**.

b. Enfoque Científico, centrado también en la eficiencia, se preocupa más de la **ESTRUCTURA de la organización.** Nacen conceptos como, responsabilidad, objetivos, jerarquía, control, etc.

c. Enfoque Conductista o del Comportamiento, coloca al ser humano como centro de la óptima Administración, resaltando la idea del trabajo asociado o de **COLABORACIÓN**. Aparece el concepto de coordinación.

d. Enfoque de las Decisiones, donde el acento está puesto en las **DECISIONES** que el grupo debe tomar. El acierto de dichas decisiones se sustenta en **la INFORMACION**.

e. Enfoque Sistémico, que concibe a la organización como un sistema unitario, compuesto de partes interrelacionadas, en el que cada actividad de cualquiera de su partes afecta a las demás y al medio en el que se desenvuelve.

(EL MODELO DE GESTION PROPICIADO POR LA OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, ONEMI, COMO COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL, SE HA NUTRIDO DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE CADA UNO DE ESTOS ENFOQUES).

III. CONCEPTO DE ADMINISTRACION

A partir de esta aproximación histórica y evolutiva del tema, se puede decir que la Administración es un proceso permanente, ininterrumpido y sistemático que persigue un objetivo claro y definido, para lo cual se desarrollan actividades y acciones interrelacionadas y coordinadas.

Administrar es, en términos concretos: PLANEAR, ORGANIZAR, DIRIGIR (o Liderar) Y CONTROLAR EL TRABAJO DE LOS MIEMBROS DE UNA ORGANIZACION Y DE UTILIZAR LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS.

La Administración es, en sí misma, un PROCESO, porque cada una de sus etapas y elementos están interrelacionados.
Hacer tangible esta teoría implica desagregar metodológicamente el Proceso de la Administración:



III.1. ¿Qué hacer?: PLANIFIQUE

PLANIFICAR es la primera función de la administración y básica para las demás funciones, dado que sin la formulación de un objetivo sería difícil proyectar algún trabajo y menos esperar su ejecución coordinada.

Al Planificar debemos pasar por la siguientes etapas:

a. **Visión de Futuro**
b. **Diagnóstico de la Realidad**
c. **Formulación de Objetivos Generales y Específicos**
d. **Cursos de Acción (Estrategia)**
e. **Programas**

a. El momento de pensar: Visión de Futuro

El Comité Local de Protección Civil, REFLEXIONA, PIENSA y responde:

- ¿Hacia dónde vamos?,
- ¿Qué tipo de sociedad y comunidad es la que queremos?
- ¿Hacia dónde se proyecta el desarrollo del País?
- ¿Hacia dónde se proyecta el desarrollo Local?
- ¿Cuáles son las riquezas Locales?
- ¿Somos básicamente: Urbanos, rurales, o una mezcla de ambos?
- ¿La tendencia es hacia la industrialización, producción de servicios o hacia la agroindustria?
- ¿Se crece hacia arriba o hacia el lado?
- Etc., Etc.

Como Comité, es necesario recordar que: "***Si no sabe qué rumbo tomar, ningún viento es bueno***" (Aforismo Náutico).

Esta reflexión es una Visión de Futuro, y responde a un conjunto de Ideas, Propósitos o Intenciones Globales que orientarán, no tan sólo la construcción de los objetivos, sino también, la gestión Integral en Protección Civil.

Una fuente de información clara y precisa que ayuda a responder estas interrogantes y a complementarlas es, en el Nivel Local, **el Plan de Desarrollo Local (PLADECO).**

b. El Diagnóstico de la Realidad

Una vez clarificados los Propósitos, es necesario conocer la realidad hacia **afuera** y la realidad hacia **adentro**, vale decir, saber cómo y con quiénes funciona el Comité de Protección Civil y desarrollar un proceso de Microzonificación de Riesgos y de Recursos, en el cual confluyan la visión de la Autoridad, la visión Científico-técnica y la visión Comunitaria, respondiendo, por ejemplo, a los siguientes cuestionamientos:

- ¿Qué riesgos existen, Cuáles son las áreas más vulnerables?
- ¿Con qué recursos contamos?
- ¿Cuál es la realidad de funcionamiento del Comité de Protección Civil?
- ¿Cuál es la realidad del Gobierno, local, provincial, regional o nacional?
- ¿Cómo percibe el riesgo la comunidad?
- ¿Se incorpora la evaluación de riesgos en los distintos ámbitos de gestión?
- ¿La comunidad científica, se integra oportunamente con sus investigaciones?
- ¿Cuál es el rol del Comité en la Planificación del Desarrollo?
- ¿La comunidad, participa en la priorización de riesgos a abordar?
- ¿El Comité está en condiciones de planificar y ejecutar lo planificado?

c. Objetivos Generales y Específicos

Al momento de tener claridad sobre el rumbo a seguir y, sabiendo la realidad que se enfrenta, se está implícitamente describiendo la situación o estado al que se quiere llegar, siendo éste el **OBJETIVO.**

Los Objetivos concretizan los propósitos de una planificación y responden a lo que se quiere lograr en el marco general, dado por la visión de futuro.

Se pueden distinguir dos tipos de objetivos: Generales y Específicos. El primero responde al estado ideal al que se quiere llegar, la visión de futuro; y el segundo, responde a lo que se quiere realizar exactamente. Estos últimos, en especial, deben ser acotados, medible y conducentes hacia el objetivo general.

d. Cursos de Acción

Los cursos de acción, globalmente, expresan un conjunto estructurado y coherente de líneas de trabajo que describen la voluntad, el consenso y la forma de actuar de la autoridad, de los organismos científico-técnicos y de la comunidad.

El diseño de estos cursos de acción, corresponde a la Estrategia y, por tanto, debe responder a los siguientes criterios:

* **Objetivos planteados**
* **Prioridades**
* **Recursos existentes**

Frente a una realidad altamente compleja, la determinación de cursos de acción es fundamental, pues ayuda a ordenar las tareas a cumplir. Por ejemplo, si no está constituido el Comité Local, quizá sea ese, precisamente, el primer curso de acción.

En la antigua Grecia, la Estrategia era considerada un arte, porque suponía extraer del estratega el máximo de inventiva o creatividad para combinar acertivamente los objetivos con las prioridades y los medios y recursos.

e. Programas

Los programas constituyen la expresión concreta y específica de la organización del trabajo. Será un conjunto ordenado, coherente y consistente de actividades, que requieren de la coordinación de personas, instituciones y recursos por medio de los cuales se alcanzará el cumplimiento del objetivo.

Componentes del Programa:

* Diagnóstico
* Objetivos Específicos
* Descripción de las Actividades
* Recursos (Gestión de los Recursos)
* Responsables
* Cobertura
* Cronograma (Gráficos, Carta Gantt, etc.)
* Resultados esperados
* Evaluación y control

III.2. ¿Cómo hacerlo?

Con una adecuada ORGANIZACION.
El Comité Local de Protección civil se *"reparte la tarea":*

A partir de los programas priorizados, una adecuada Organización supone definir los siguientes aspectos:

a. Departamentalización o establecimiento de Roles y Funciones

b. División del Trabajo

c. Establecimiento de Coordinaciones

a. El Comité identifica los Roles y Funciones a partir de:

* La función y el servicio que presta
* El ámbito de acción
* El público objetivo al que llega
* Su área geográfica de influencia o responsabilidad

A nivel de empresas o industrias que responden a una sola estructura formal, la departamentalización o seccionamiento está establecida sobre la base de roles y funciones. A nivel de Sistema de Protección Civil, son las diversas instituciones u organismos los que, de acuerdo a sus respectivos roles y funciones, otorgan el concepto de departamentalización.

Se entederá aquí, con fines metodológicos, como **Rol**, a la condición, al estatus y por ende a la conducta esperada de quien lo ostenta; y por **Función**, a las acciones esperadas de quienes ostentan los determinados roles.

Los Roles son inherentes a las Funciones. No es concebible los unos sin los otros.

b. El Comité delimita ámbitos de trabajo, según:

* La capacidad real para responder a la exigencia
* Especialización y expertizaje

c. El Comité establece las coordinaciones que complementen adecuadamente el cumplimiento trabajo

Un aporte sustantivo para el establecimiento y/o descubrimiento de la organización y sus potencialidades, es el responder a los siguientes cuestionamientos:

- ¿Quiénes componen o deben componer el Comité de Protección Civil?
- ¿Con qué recursos cuenta cada una de estas instancias?
- ¿Que ámbitos de la gestión en Protección Civil pueden ir abordando los actores de la organización, de tal manera de contribuir a un desarrollo integral?
- ¿Cuáles son sus ámbitos de expertizaje?

III.3. Hacerlo, o ¿Cómo Dirigir este Proceso?

Es el momento de **dirigir y guiar el trabajo colectivo**, orientándolo hacia el objetivo construído.

Aspectos fundamentales para una óptima Dirección:

a. Delimitar Obligaciones y Responsabilidades directas e indirectas

b. Definir Funciones y Asignar de Tareas

c. Conducir o Liderar

d. Comunicar

a. ¿Quién asume la responsabilidad?:

* Del Proceso Completo
* De actividades específicas
* De tareas concretas
* De cada una de las funciones operativas frente a una emergencia en particular

b. Asignar o Definir una Función, significa delegar la acción y el ejercicio de una o varias tareas en quien tiene el conocimiento y la capacidad para realizarlo.

c. Conducir o Liderar significa guiar, evaluar, motivar el cumplimiento de las funciones y actividades.
En Protección Civil, es singular y fundamental el concepto de Conducción o Liderazgo, dada la estructura del Sistema. Quien conduce en este ámbito, es, fundamentalmente un Coordinador y, por tanto, debe ser capaz de influir positivamente, más allá de una estructura formal, en las conductas e intenciones de los otros actores sociales.

d. El comunicar constituye una acción clave para una buena conducción o dirección, puesto que con ello se logra una más efectiva y férrea aglutinación de los componentes de la organización o Sistema y entre las funciones que cada uno de éstos cumple. La información es el insumo básico, vale decir, la materia prima de la comunicación. Cada componente del Sistema debe aportar antecedentes, información a los demás y todos entre sí, con lo que están logrando comunicación. El proceso de comunicación administrativa debe, a lo menos, seguir las siguientes etapas:

*Captura o Seguimiento de la Información o antecedentes

*Divulgación o distribución de la Información

*Comunicación, cuando se produce la retroalimentación o intercambio de informaciones o antecedentes.

III.4. Verificar:

Nunca debemos olvidar una adecuada evaluación.

Todo proceso requiere de una etapa de evaluación, que permita comprobar y relacionar los objetivos con los resultados obtenidos, las dificultades planteadas en el proceso, y por lo tanto una instancia para rehacer o redefinir en función de los errores y aciertos.

La Administración moderna se ha ido dotando de diversas técnicas para planificar, organizar, dirigir y evaluar. Muchas veces, en la evaluación está dada la dinámica fundamental de la organización, porque permite advertir errores y falencias y por ende, guiar correcciones y perfeccionamientos tanto de la planificación como de la organización, para acceder a una mayor eficacia y eficiencia en la gestión.

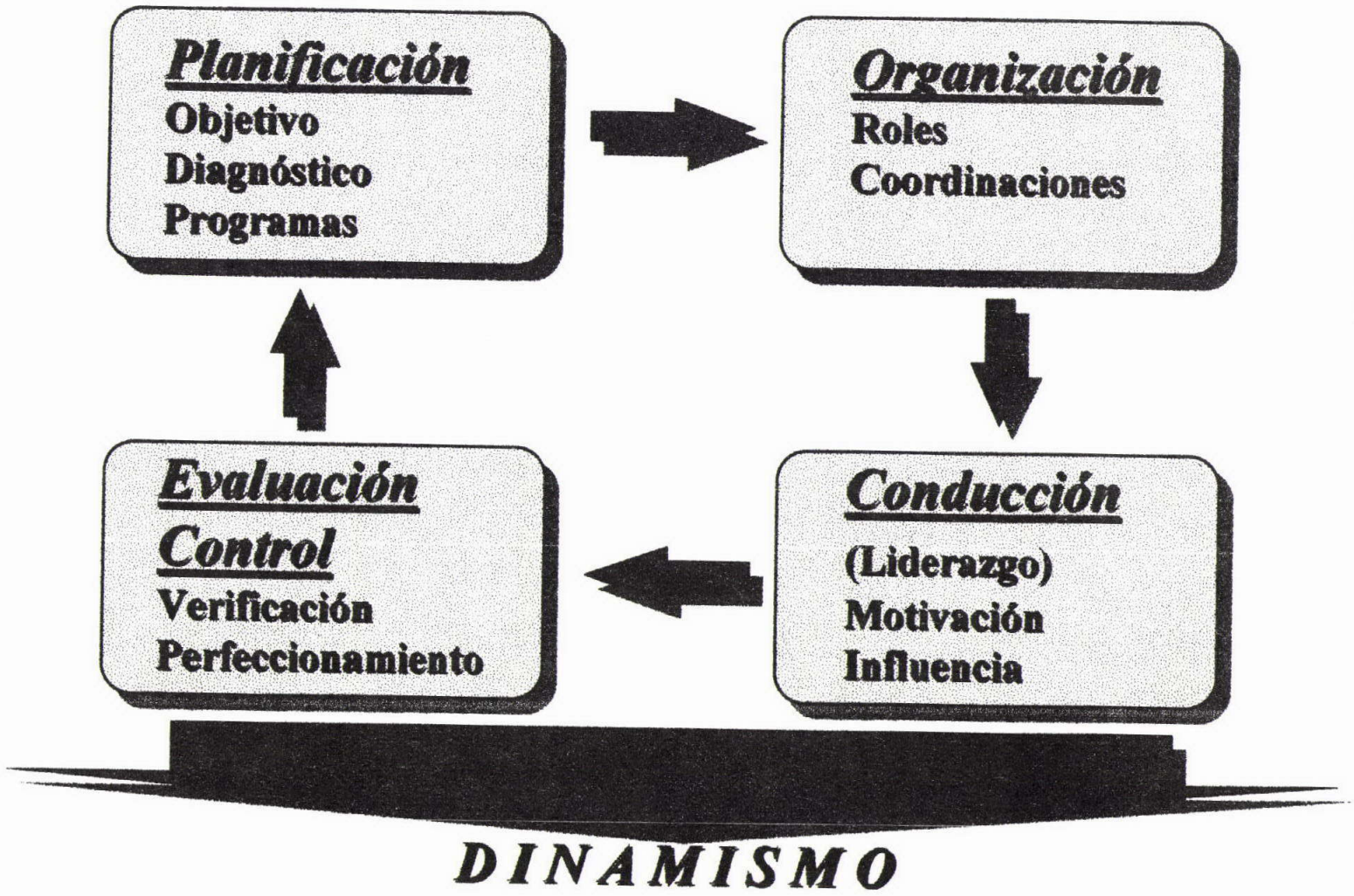
Se entenderá por **Eficacia** el efectuar las acciones o actividades correctas o adecuadas (vale decir, el qué hacer para lograr los objetivos) y por **Eficiencia** a la habilidad para ejecutar esas acciones o actividades oportunamente, correctamente y al menor costo posible.

IV. ANALISIS INTEGRAL

La administración no busca ser más que una herramienta de trabajo, integral y sistémica, a través de la cual y en un accionar permanente, se pueda ir incorporando de manera práctica, visible y tangible, el concepto de riesgo en el proceso de desarrollo.

El logro de esta incorporación, supone **hacer gestión**, que no es sino la expresión concreta, perceptible y, ojalá, satisfactoria, del proceso administrativo en Protección Civil.

PROCESO ADMINISTRATIVO



REFERENCIAS AUTORALES

Este volumen - uno de una serie de tres - sintetiza una base teórica, de claro sustento práctico, fruto del diseño y estructuración curricular de un equipo multidisciplinario de profesionales de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI.

La confluencia de los conocimientos aportados por disciplinas tales como la Geografía, Ingeniería, Medicina de Urgencia, Sociología, Comunicación Social, Pedagogía, Física, Meteorología, Vulcanología, Sismología, Agronomía, Administración y Química; de técnicas como la Informática y Telecomunicaciones, ha ido enriqueciendo, con base científico-técnica, la experiencia concreta del recurso humano de ONEMI, de indiscutible acervo al estar al servicio de un país como Chile, que constituye un complejo laboratorio de variables de riesgo.

La reflexión, en 1995, sobre la necesidad de sistematizar profesionalmente la misión de protección civil, fue dando paso al diseño de un marco teórico directamente basado en la experiencia de país, para ir conformando, desde 1996, una estructura académica, plasmada en un Programa de Formación Profesional Básica en Protección Civil, traducible en gestión ejecutiva concreta.

El proceso de construcción del conocimiento en esta área, constituye un esfuerzo nacional, en el cual ha estado también presente la investigación de realidades, teorías y metodologías externas, entre otras, de la Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Exterior de la Agencia Interamericana de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos de América, OFDA/USAID; Oficina Panamericana Sanitaria, OPS; Red Latinoamericana de Estudios Sociales; Dirección Nacional de Protección Civil de España; Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA, y recopilaciones y estudios de las Naciones Unidas, en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, DIRDN. Igualmente, valioso complemento son las investigaciones de tesistas de distintas universidades chilenas y de Ministerios y Servicios que directa e indirectamente abordan la temática en forma general o parcial.

La modernización de la gestión pública, como vía de acción para el desarrollo sostenible, de este modo va incorporando a la protección civil como un factor efectivamente contribuyente, al potenciar las capacidades de administración de los variados riesgos a que está expuesto el país, en procura de una mejor y mayor seguridad de las comunidades, aportando así al mejoramiento de su calidad de vida.



0792

0792

363.10771
O3pl
2a.ed.
v.3 Ofi cina Nacional...
c.6 Plan nacional de Capacitación

ONEMI

DATE	ISSUED TO

363.10771
O3pl
2a.ed.
v.3 Ofi cina Nacional...
c.6 Plan nacional de Capacitación

0792

GAYLORD S

REPUBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTER...
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
BIBLIOTECA
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACIO...
PROTECCION CIVIL

SOLO CONSULTA EN SALA

0792