

L

¿POR QUÉ ONEMI?

VARIADAS SON las estrategias que se han diseñado en el mundo para proveer mayores y mejores condiciones de seguridad a las personas, sus bienes y ambiente, ante distintas situaciones de riesgo, propósito que en forma paulatina, aunque muy lentamente, se ha ido relacionando con los procesos de desarrollo, como factor de sostenibilidad.

La gestión frente a emergencias y desastres, cada día avanza más resueltamente hacia mecanismos concretos de prevención, que consultan acciones específicas de intervención en los factores de amenaza y vulnerabilidades asociadas, vale decir, de actuación directa sobre los múltiples escenarios de riesgos a que están expuestas las comunidades.

Estudios de casos, investigaciones técnicas y científicas, seguimiento pormenorizado de la evolución de distintas amenazas derivadas de la relación del Hombre con la naturaleza y de los Hombres entre sí, constituyen para la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, la base demostrativa para afirmar que **las marcadas condiciones de inseguridad de las comunidades y los desastres que regularmente las golpean son, en definitiva, producto de un proceso social** en el que se han potenciado las vulnerabilidades de las poblaciones.

Reducir esas condiciones de vulnerabilidad como acción preventiva, requiere por tanto del esfuerzo de la sociedad en su conjunto, debiendo la comunidad asumir también un papel protagónico.

ONEMI efectuó en 1992 un primer intento por acercar su gestión a las comunidades, con un plan experimental en la comuna de Conchalí, Región Metropolitana. El trabajo, fundamentalmente desarrollado a través de jornadas expositivas a la población sobre modos de actuar en situaciones de emergencia, no tuvo continuidad, al carecer de planificación, metodología y mecanismos de seguimiento. Sin embargo, se deja registro en este documento, por constituir la expresión inicial de una idea destinada a promover la más activa participación de la ciudadanía, de acuerdo a políticas gubernamentales precisas sobre la materia.

En 1994, y bajo una nueva administración, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, convencida de la necesidad de involucrar a todas las instancias sociales en un esfuerzo preventivo global, inicia la puesta en práctica de estrategias de gestión con soporte sociológico, que permitan integrar a cada actor en una labor sistematizada, bajo el concepto de responsabilidad compartida.

La nueva Dirección se trazó por meta el "modelar una gestión con y para la gente, a



través del fortalecimiento de los niveles locales, y con una clara estrategia de integración y participación comunitaria, reforzada mediante planes y acciones concertadas con el mundo municipal." (Dr. Alberto Maturana Palacios, Documento "Marco Global de Gestión Institucional" -1994)

A partir de este propósito, y a la vez como apoyo a las políticas de regionalización nacional, se delimitó un accionar destinado a fomentar en todos los niveles de la estructura político-administrativa del país, la elaboración de planes locales de Protección Civil, basados en sus riesgos y recursos reales, mediante un proceso multisectorial, con activa participación de la comunidad organizada.

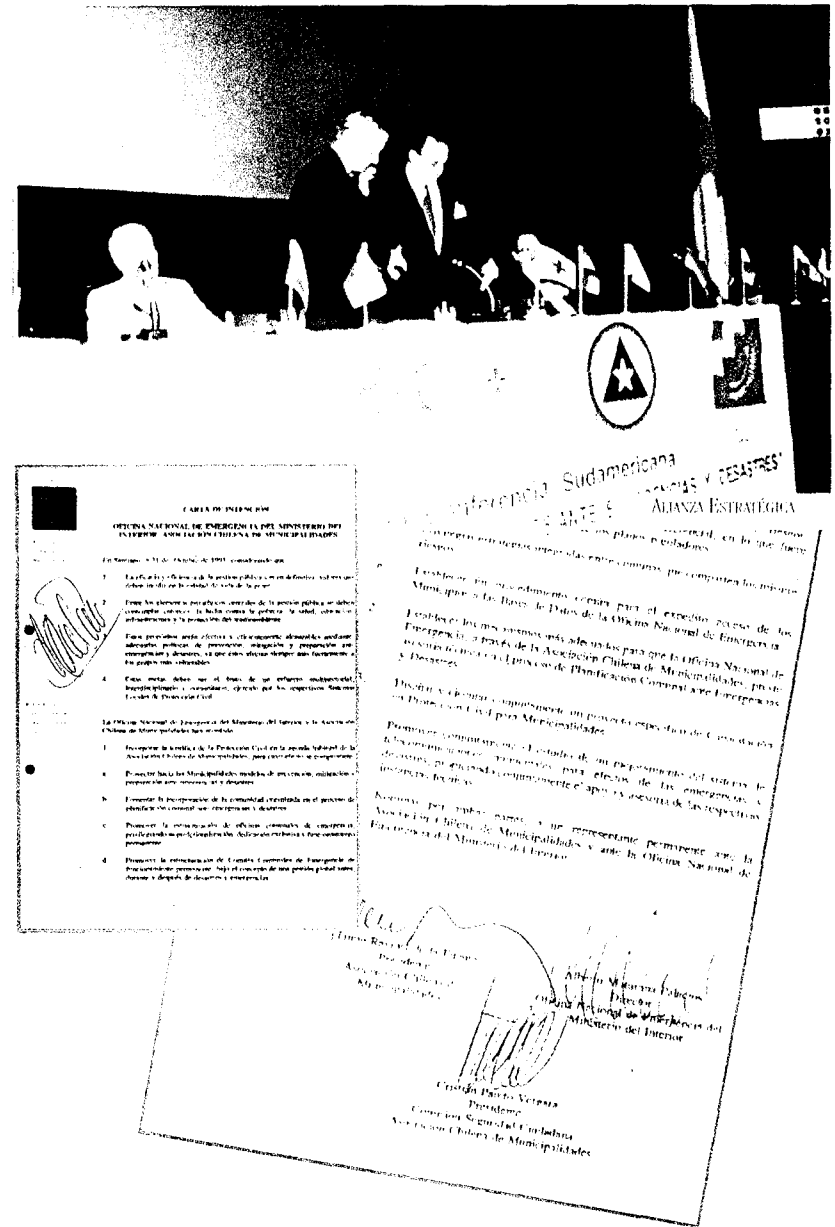
Para ello se diseñó un Modelo de Gestión en Protección Civil direccionado hacia el nivel local, en el que, al habitual trabajo conjunto entre la autoridad y organismos científicos y técnicos, se integre la comunidad, ya no como mera depositaria de la gestión gubernamental, sino que a la vez, con un rol activo y comprometido, en un claro reconocimiento a sus capacidades, derechos y también deberes, como contribuyente eficaz en el accionar destinado a su propia protección y seguridad, condición gravitante en su calidad de vida.

Por tanto, en el proceso de diseño del Modelo de Gestión, se estableció como prioritaria la incorporación de un Programa de Participación Comunitaria en la Planificación Local de Protección Civil, dotado de una herramienta metodológica esencial de evaluación y manejo de riesgos, aplicable en un Proceso de Microzonificación de Riesgos y de Recursos.

La materialización de tales ideas, objetivos y líneas de acción, comenzaron a ponerse en práctica ese mismo año 1994, con prioridad en la investigación de los escenarios a estudiar y, en una segunda etapa, con el diseño de la Metodología de base. Entre marzo y octubre de 1995, un equipo de profesionales de ONEMI recorrió las 13 regiones del país, para investigar la factibilidad de aplicación y socializar la iniciativa entre Intendencias, Gobernaciones y Municipios, con cuyos departamentos o direcciones de emergencia la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior mantiene sólo un vínculo técnico.

El 31 de octubre de 1995, el Director de ONEMI, Dr. Alberto Maturana Palacios y el entonces Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Alcalde Jaime Ravinet De La Fuente, suscribieron una Carta de Intención, mediante la cual ambas instancias se comprometían a un trabajo conjunto sostenido, privilegiando la participación ciudadana en la gestión preventiva de emergencias y desastres a nivel local.

Concluido el diseño del Programa de Participación Comunitaria en la Gestión Local de Protección Civil, se estableció su incorporación al Plan Nacional de Capacitación en Protección Civil Quinquenio 1996-2000. Por una parte, esto permitía capacitar a los mandos técnicos en el uso de la metodología y, por otra parte, facilitaba su aplicación experimental a través de tres etapas sucesivas, que permitieran recibir al siglo XXI con una herramienta probada y perfeccionada, a disposición de todas las Municipalidades del país a contar de marzo de 2000, meta que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior cumple a plena cabalidad, mediante la presente publicación.



II.

DEFINICIÓN DE UN CONTEXTO

EL TRABAJO CONJUNTO entre Autoridad o Gobierno Local y organismos científico-técnicos, es prácticamente regular en Chile. No obstante, debido a las enormes diferencias de estándares entre Municipios, en resguardo de aquellas comunas carentes de organismos especializados, ONEMI, además de proveer a las Municipalidades el máximo factible de antecedentes, conocimientos, metodologías y herramientas de soporte, ha propiciado también en Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales la coordinación de programas y proyectos que permitan a todos los Municipios de sus respectivas áreas jurisdiccionales, acceder a bases de información, investigación y conocimiento, con el fin de potenciar su gestión de riesgos.

No se desconoce lo mucho que aún queda por avanzar en la correlación de esfuerzos entre esas áreas. La ciencia debe salir más resueltamente de entre sus muros para que el conocimiento que produce sea debidamente aprovechado para mejores beneficios de vida, y la técnica, por su parte, debe comenzar a llenar algunos vacíos que ha ido dejando en la satisfacción de necesidades básicas de la población, para intervenir con más fuerza sobre sus vulnerabilidades.

Sin embargo, donde queda prácticamente todo por hacer, es en lo relacionado con la integración activa de la comunidad en la gestión destinada a su mayor seguridad.

No existe duda respecto de la enorme fortaleza que han demostrado los chilenos para **sobreponerse** a los innumerables desastres que han marcado su historia, como igualmente su ingenio y tesón para resguardar sus espacios individuales ante variados flagelos sociales, pero han sido también notorias sus incapacidades para **anteponerse colectivamente** a los eventos de negativo impacto sobre su calidad de vida y potenciar así de mejor modo sus condiciones de seguridad. El máximo esfuerzo en este sentido, se observa aún radicado en una actitud más bien demandante hacia las autoridades, con muy escasa claridad sobre las responsabilidades de cada cual.

Esta visión puede o no ser compartida por el lector, como igualmente, marcar nuevos puntos de debate relacionados con la concepción de Estado y Sociedad. Puede derivar el análisis hacia la tentación de examinar con rigor técnico el concepto de comunidad. Es probable que se coincida con aquellas aproximaciones conceptuales que entienden a una comunidad conformada por el conjunto de individuos e instancias sociales que comparten un contexto y determinados factores culturales, de acuerdo a lo cual se reafirma la visión que "la comunidad somos todos". Es dable igualmente que se detenga el examen en las diferenciaciones teóricas entre ciudadanía y comunidad.

Como no es materia de este informe ahondar en un debate conceptual sobre colectivos sociales o formas de agregación de los individuos, resulta pertinente explicar que la utilización del



RIESGOS / DESARROLLO



término comunidad, ha obedecido aquí exclusivamente a la necesidad de radicar el estudio desarrollado en el más amplio contexto posible, desde la perspectiva de un órgano estatal al servicio del bien común. De allí que en los acápite posteriores, incluso se utilicen indistintamente los términos ciudadanía, colectivo, sistema social, grupo, comunidad, población, etc.

Por sobre cualquier aproximación conceptual, el esfuerzo de ONEMI quiere apuntar a la generación de un **marco valórico social** en torno a la seguridad, basada en el expreso reconocimiento técnico que, así como su potenciación, la reducción de las vulnerabilidades es un proceso complejo, que requiere del compromiso de toda la sociedad - vista como **Sistema Social** - y, al mismo tiempo, es de tal relevancia y extensión, que en ninguna parte del mundo ha quedado bajo la exclusiva responsabilidad del Estado o de los expertos.

Trabajar con un enfoque efectivamente preventivo es uno de los desafíos importantes de la sociedad actual, lo que obliga a insertar esta área de gestión en la planificación del desarrollo, incorporando un seguimiento e intervención permanente en la relación dinámica entre las vulnerabilidades del sistema social y las amenazas de origen natural o antrópico, a través de la cual se definen determinados escenarios de riesgos. En esta misma línea de acción, tampoco pueden descuidarse las amenazas y vulnerabilidades generadas por el mismo proceso de desarrollo, área en la que se advierten como puntos prioritarios de examinar el avance tecnológico y las políticas de ordenamiento territorial, tanto en el aspecto urbano, como rural.

Visto así, el desarrollo no puede quedar circunscrito sólo a la inversión, a una economía sana con mercados nacionales e internacionales habidos de productos chilenos; ni ser medido exclusivamente en relación al empleo, fuerza laboral, productividad, acceso a vivienda propia, a atención en salud o a oportunidades educativas, etc. Precisamente, son las personas quienes, al momento de evaluar su calidad de vida, cada día atribuyen un mayor valor - dentro del espectro global de condicionantes - a la salud mental, relación social y **seguridad**, tres aspectos que, a su vez, están íntimamente relacionados entre sí.

"Entre los problemas de mayor impacto para las personas, destaca una percepción cada vez más generalizada, no sólo en Chile, sino también en el plano internacional, de inseguridad ciudadana. Esto es avalado por casi todos los estudios de opinión y por su presencia a nivel de medios, que posicionan la seguridad ciudadana en un punto relevante de la discusión", señaló el 19 de agosto de 1999, la Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, Sra. Berta Belmar en su discurso de apertura del Seminario "Espacio Urbano, Vivienda y Seguridad Ciudadana". En el mismo contexto, la Sra. Belmar añadió: "Si bien esta percepción de inseguridad afecta a todos los habitantes de los centros metropolitanos, los estudios muestran que son las personas de menores recursos las que presentan un mayor temor de ser víctimas de atentados contra sus familias y sus bienes".

[1.1]. Hacia una nueva visión estratégica

A partir del reconocimiento expreso que la más eficaz acción preventiva debe surgir desde el nivel local, donde se originan todos y cada uno de los eventos que impactan de modo

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



BASES PARA LA GESTION INTEGRADA:



variable a las comunidades, ONEMI diseñó el Modelo de Gestión en Protección Civil para el nivel Local, cuyo pilar fundamental es el concepto de **Gestión Integrada**, a través de la conformación de **Comités Locales**, en los que participen tres instancias básicas: la autoridad local y servicios públicos; los organismos técnicos y científicos y la comunidad organizada.

Junto con proporcionar bases metodológicas para la incorporación de cada actor social, el Modelo se enmarca en una visión integral, al facilitar la gestión en disímiles y complejos escenarios de riesgos, los que deben ser abordados mediante el diseño de estrategias de Prevención, Mitigación, Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción, etapa esta última que siempre debe ser asumida con un claro enfoque preventivo, dando forma a lo que metodológicamente ONEMI ha denominado Ciclo para el Manejo de Riesgos y que en algunos contextos internacionales se conoce como Gestión del Riesgo.

La exposición de estos aspectos globales permiten visualizar el Modelo como un Plan Marco, que parte de un **concepto** de la forma de actuar: Manejo de Riesgos; provee una **estructura** para la acción: Comités Locales; se hace factible mediante una **metodología** de planificación adecuada a las específicas realidades de riesgos y de recursos, incorporándola al proceso de desarrollo local, al privilegiar la visión preventiva como factor contribuyente del mejoramiento sostenido de la calidad de vida de las personas; y se proyecta a través de una gestión permanente y sostenida debido a la dinámica de los mismos escenarios de riesgo.

Concepto, Estructura y Metodología para la Gestión Permanente y Concreta, se establecieron como bases del referido Modelo, lo que constituía una transformación sustantiva de la visión estratégica institucional.

II.2. Antecedentes

Para hacer más explícita y fundamentada esa afirmación, es dable revisar algunos antecedentes sobre la génesis y evolución de la protección civil en el país.

El terremoto de 1965 en la zona central de Chile, de IX grados de intensidad en la Escala de Mercalli, marcó el inicio de lo que sería la Oficina de Emergencia: Un núcleo de trabajo constituido en el Ministerio del Interior para coordinar las acciones de restablecimiento de la normalidad alterada por el fuerte sismo, en el que murieron 87 personas en la zona afectada, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso y Santiago. Cumplida su primera misión, la Oficina continuó en actividad, diseñando planes y programas, lo que fue cimentando las bases de nuevos desafíos.

Se inició así un proceso destinado a dotar al país de un organismo especializado en esta compleja temática y en 1970, el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional, junto con aprobar el Primer Plan Nacional de Emergencia, determinaron que el Ministerio del Interior gestionara la conformación de este organismo.

El 22 de marzo de 1974, mediante el D.L. N°369, obtuvo vida legal la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior; ONEMI, organismo técnico del Estado a cargo de la protección civil.

BASES

CONCEPTO DE LA FORMA DE ACTUAR	MENEJAR EL RIESGO
ESTRUCTURA DE BASE	COMITE LOCAL
METODOLOGIA	AIDEP
GESTION	PERMANENTE Y DINAMICA



TERREMOTO DE 1960 en el sur del país: el primer gran llamado de atención...

La acción de ONEMI se sustenta en el Art.1º, Cap. I de la Constitución Política de la República de Chile, que señala: "...es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...", lo que corresponde al ámbito de la protección civil, definida técnicamente a nivel internacional, como la protección a las personas, bienes y ambiente en variados escenarios de riesgos, naturales y antrópicos, mediante una planificación que respete como principios fundamentales los conceptos de ayuda mutua y uso escalonado de recursos.

Con la creación de ONEMI se fue conformando en el país un Sistema Nacional de Protección Civil, bajo la responsabilidad directiva de la estructura de gobierno interior: a nivel de país corresponde al Ministerio del Interior, a Intendencias en el nivel regional, Gobernaciones en el provincial y a Municipalidades en el comunal. Así como en el contexto nacional el Ministerio del Interior se dotó de un órgano técnico de coordinación (ONEMI), cada una de estas instancias ha ido progresivamente conformando una plataforma funcional de coordinación: Oficinas o Direcciones Regionales, Provinciales y Comunales de Emergencia, apoyadas por Comités multi-institucionales. En cada área jurisdiccional, cada cual mantiene su identidad, con libertad para adecuar aquellos aspectos de su organización enfocados hacia una mayor eficiencia y eficacia en protección civil.

El mandato legal de ONEMI es de singular amplitud: organismo técnico del Estado a cargo de la coordinación nacional, interinstitucional e intersectorial de todas las acciones de prevención, mitigación, preparación y respuesta ante emergencias y desastres. Entidades públicas, privadas, voluntarias, civiles y militares, por mandato, capacidad, competencia, interés o vocación, integran el Sistema Nacional de Protección Civil.

¿Cómo lograrlo?. La respuesta surgió en 1977, por medio del D.S.155 que fijó el Plan Nacional de Emergencia. En él quedaron plasmadas las líneas de la acción coordinadora de ONEMI y las correlaciones entre los organismos participantes, lo que en ese momento marcó el más significativo avance latinoamericano en la materia.

Situándonos en la realidad administrativa de la época y en el estado de avance del conocimiento científico y técnico relacionado, el Plan cumplía a cabalidad con una visión de Estado destinada a dar protección fundamental a las personas ante eventos destructivos. Partía del concepto de Desastre - prioritariamente de origen natural - y por lo tanto, privilegiaba las acciones de respuesta y socorro, lo que explicaba su carácter centralizador. Pese a ser claramente normativo en cuanto a los objetivos, el Plan no fijó procedimientos normalizados.

II.3. Fundamentos de la transformación

En 1990, iniciándose el complejo proceso de democratización del país, el ciudadano, como sujeto de deberes y derechos, re-emerge en su calidad de punto central en los objetivos de Estado.

La visión de desarrollo comienza a incorporar nuevos factores. El concepto de nivel de vida, relacionado con crecimiento de recursos, va dando paso al concepto de calidad de vida, bajo un principio de equidad, sobre el cual los gobiernos de la Concertación han sustentado las políticas sociales.

Organigrama del Sistema de Protección Civil



COORDINACION



CONSENSO

OBJETIVOS

MEDIOS
METODOS

En 1994, las políticas de desarrollo que enuncia el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle al asumir su cargo, otorgan al Estado un carácter meramente instrumental, poniéndolo más efectivamente al servicio del mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la gente.

En el propósito de incremento y mejoramiento de las líneas de acceso de las personas a bienes sustantivos, como lo son la salud, las fuentes laborales, la educación y la vivienda, el Gobierno asigna especial importancia a factores también incidentales en la calidad de vida: cultura y esparcimiento, salud mental, participación, espacio social y seguridad. (Seguridad, conceptualizada como ausencia o reducción de peligro o daño.)

El Municipio, por su privilegiada mayor cercanía a las personas, adquiere así un preponderante valor estratégico.

Por su parte, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior inicia un proceso destinado a enmarcar en esas políticas de Gobierno sus estrategias de gestión, objetivo que reviste particular desafío para un órgano coordinador de heterogéneas áreas del quehacer nacional, centralizado, con bajo perfil técnico y reconocido públicamente sólo por una de sus funciones, cual es la disposición de elementos de socorro a personas afectadas por desastres.

Concibiendo la Coordinación como una misión destinada a **lograr consensos** entre diversos actores sobre **objetivos** comunes, **métodos** y **medios** necesarios para alcanzarlos, ONEMI se abocó en forma prioritaria, a través de un programa específico de comunicación social, a la tarea de mejorar su credibilidad pública, creando condiciones de liderazgo que hicieran viable el propósito central.

Al mismo tiempo, fue desarrollando bases de gestión de acuerdo a la nueva visión estratégica, apuntando precisamente, a coordinar los objetivos, métodos y medios de la protección civil chilena.

Se dio forma a la Propuesta de Anteproyecto de un **Plan Nacional de Protección Civil**, para reemplazar al antiguo Plan Nacional de Emergencia.

La propuesta de nuevo Plan determina como objetivos específicos:

1. Establecer el marco de acción global para abordar sistemáticamente las distintas etapas del ciclo para el manejo de riesgos.
2. Establecer el ámbito general de las coordinaciones entre los distintos sectores y actores.
3. Delimitar las responsabilidades tanto políticas, legales, científicas y técnicas, como también operativas del Sistema Nacional de Protección Civil.
4. Disponer de un marco nacional de gestión en protección civil que, bajo una perspectiva de administración descentralizada, sirva de base estructurada para las planificaciones regionales, provinciales y comunales, según las respectivas realidades específicas de riesgos y de recursos.
5. Normalizar los elementos básicos a considerar en un Plan de Respuesta ante situaciones de emergencia o desastre.

Al alcanzar esos objetivos específicos, se hace factible el objetivo central de "disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos".

A diferencia del Plan Nacional de 1997, la futura planificación va disponiendo vías y medios de acción, de acuerdo a los siguientes enfoques:

Para el logro de efectivas Coordinaciones, se deben establecer

- * **Planificación**
- * **Ajuste o Adaptación Mutua**
- * **Normalización de Procesos**
- * **Normalización de Reglas y Procedimientos**
- * **Mecanismos de Comunicación**
- * **Agente Integrador (Coordinador)**



REPRESENTANTES DE LAS FUERZAS ARMADAS y de Carabineros de Chile, han participado directamente del diseño del futuro Plan, lo que permitirá dotarlo de los más efectivos mecanismos de coordinación operativa.

* **Parte del concepto de Riesgo**, lo que implica una gestión integral, hacia la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, que refuerza a la protección civil como una área de más efectiva contribución al desarrollo, al perfeccionar las condiciones de seguridad de las personas, como factor de mejoramiento sostenido de su calidad de vida.

* **Fija métodos, medios y procedimientos** de aplicación descentralizada, desde el nivel local, de acuerdo a sus específicos riesgos y recursos, lo que permite hacer prevención y atención no sólo de desastres, sino también de emergencias, que son las de mayor recurrencia y, por tanto, las que de no evitarse, van horadando lentamente, pero en forma sostenida, la calidad de vida de las personas.

* **Al privilegiar la gestión participativa**, integrada, por sobre la norma inamovible, incuestionable, el futuro plan es más bien indicativo, vale decir, guiador de la acción, respetando todas las potencialidades de cada cual para efectuar las adaptaciones que sean necesarias de acuerdo a realidades específicas.

* **Fortalece la coordinación** de los procedimientos, los que normaliza para un mejor aprovechamiento de capacidades y recursos.

Consciente de su condición de organismo concentrado y centralizado, junto con proveer un marco y su correspondiente stock de herramientas para el perfeccionamiento de la gestión en protección civil desde el nivel local, de acuerdo al modo expuesto, ONEMI ha brindado en los últimos seis años especial atención al desarrollo de líneas nacionales de acción, en una consistente visión de país.

Dentro de ese contexto, se busca ir tejiendo una red social, caracterizada por equitativas líneas horizontales y verticales de coordinación, a través de las cuales cada actor, tiene mejores oportunidades para influir en las decisiones gubernamentales que procuran mayor seguridad para todo el sistema social.



EL COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA *de apoyo a la Dirección de ONEMI, en el marco de seis reuniones de trabajo, ha participado activamente en la planificación nacional de Protección Civil.*

Paralelo de ENFOQUES

PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA 1 9 7 7

- Acciones previstas a partir del Desastre, asumido como evento inevitable. Por tanto, pese a propiciar la prevención, privilegia y determina acciones de Respuesta.

- Ajustado al marco jurídico administrativo en ese entonces vigente en el país, orienta una acción Centralizada, vale decir, la gestión se inicia en el nivel central, pudiendo entonces abordarse sólo el desastre, al no consultar acciones para los niveles administrativos locales, donde se generan las emergencias.

- Establece mandatos para acciones específicas, que lo constituye en un instrumento normativo.

- Otorga especial énfasis a la determinación de acciones, por sobre sus procedimientos de habilitación, al privilegiar la gestión directa y vertical, apuntada fundamentalmente a la acción post-impacto.

PLAN NACIONAL DE PROTECCION CIVIL 2 0 0 0

- Parte del concepto de Riesgo, asumido como una realidad dinámica y controlable. Por tanto, propicia una gestión integral, que aborde acciones de Prevención, Mitigación, Preparación, Respuesta y Rehabilitación, orientadas a fortalecer el proceso de desarrollo sustentable, por medio del fortalecimiento de las condiciones de seguridad, como factor de mejoramiento de la calidad de vida.

- Ajustado a un marco jurídico administrativo descentralizado, provee metodologías y herramientas desde el nivel local, lo que permite aplicarlas de acuerdo a realidades específicas de riesgos y de recursos, pudiendo por tanto ser más eficiente y eficaz la gestión tanto en prevención, como en respuesta a emergencias y también a desastres.

- Establece mecanismos de participación de todas las instancias involucradas en los distintos niveles administrativos, para el diseño estratégico de una gestión permanente en protección civil, proporcionando instrumentos indicativos, que facilitan los procesos destinados a incorporar el factor riesgo en la planificación del desarrollo local, regional y nacional.

- Provee procedimientos normalizados para todo el Sistema de Protección Civil en cada uno de sus niveles, con herramientas específicas para el acceso a consensos sobre objetivos y medios que permitan coordinadamente asumir en forma integrada una gestión integral y permanente en protección civil.

III. PRIMERA ETAPA: LA INVESTIGACIÓN

DE LA NUEVA VISIÓN estratégica y líneas globales de gestión expuestas en los acápites anteriores, emergió de inmediato, como primera prioridad, la necesidad de implementar el Programa de Participación Comunitaria, para lo cual, en junio de 1994, la Dirección de ONEMI conformó un equipo responsable, integrado por especialistas de los Departamentos de Protección Civil y de Coordinación y Difusión.

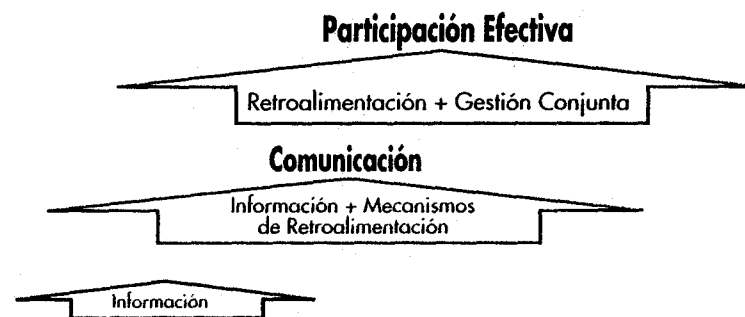
La tarea partió con una serie de reuniones de discusión, fundamentalmente destinadas a definir y afianzar la visión estratégica.

Se buscaron respuestas a preguntas tales como:

- ¿Qué vamos a entender por Participación?
- ¿Por qué integrar a la comunidad?
- ¿Cómo se integrará a la comunidad?
- ¿Qué obstáculos debieran vencerse?
- ¿Cuál es el rol específico que asumirá la comunidad?
- ¿Cuál es el rol específico que asumirá el Municipio?
- ¿Cuál será el concepto concreto de gestión que se aplicará?
- ¿Hasta qué niveles y tipos de riesgos se hará actuar a las comunidades?

Tras el análisis de distintos programas de participación desarrollados en Chile y el exterior, tanto en el ámbito de protección civil como en otras áreas, se pudo descubrir una **marcada confusión entre los conceptos Información, Comunicación y Participación.**

A modo de referencia de las distintas expresiones investigadas, resulta pertinente comentar, en términos muy generales, un sondeo efectuado, a través de un muestreo aleatorio, sobre la percepción y grados de retención de la información proporcionada por ONEMI durante el período inmediatamente anterior (1993), a modo de campaña de Preparación para el Invierno. Entre los resultados más significativos, se destaca que de las 62 personas consultadas, ninguna recordaba los mensajes a menos de un año de emitidos. Una vez conducida la recordación por parte del encuestador, 57 de las personas manifestaron algún tipo de crítica negativa, ninguna de ellas referida a los contenidos, sino más bien al objetivo, incluso, llegando varias a ser respuestas



*LA INFORMACIÓN
técnica no es
suficiente para
motivar la acción.*

bastante elaboradas, como por ejemplo: "No sirvió de nada, igual esta ciudad se inunda"; "Es que si la autoridad no se preocupa, da lo mismo lo que haga la gente"; "Mi techo se gotea todos los inviernos y esos problemas no se resuelven con afiches, sino con recursos"; "Mi patio queda como laguna cada vez que llueve y la Municipalidad no está ni ahí con mi problema".

Subyacía bajo estas ideas un grado importante de insatisfacción, como igualmente, de desconocimiento sobre las responsabilidades de cada actor: Comunidad-Autoridad y de las relaciones entre ambos frente al tema global de protección y seguridad.

¿Qué área de acción correspondía a cada cual?

En forma prácticamente inmediata, se diseñó una experiencia indagadora de la capacidad interventora de la variable Acción en el reconocimiento de responsabilidades/beneficios.

La investigación se estructuró en dos etapas.

En la primera etapa, adaptando una pieza informativa ideada por Naciones Unidas para orientar a la población frente al riesgo sísmico, se elaboró una cartilla de 35 por 24 cms., que en sentido horizontal, entregaba a su lado izquierdo 11 orientaciones específicas para proveer a un hogar medio mejores condiciones de seguridad personal para enfrentar un terremoto. Al lado derecho se demarcó nítidamente un espacio destinado a que la familia dibujase allí el plano de planta de su vivienda, de acuerdo a siete indicaciones básicas, pero precisas.

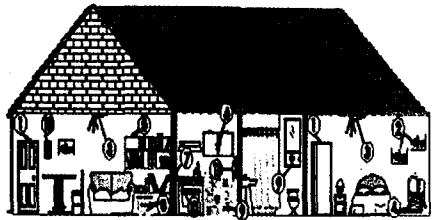
Cartilla en mano y con el apoyo de voluntarios de la Defensa Civil de Chile, se distribuyó un ejemplar en 720 departamentos residenciales de la comuna de Ñuñoa en la Región Metropolitana, con la verbalización directa del siguiente mensaje: "ONEMI lo invita, siguiendo las sencillas indicaciones de esta cartilla, a elaborar un plan familiar para protegerse en caso de terremoto". De toda lógica resultaba la necesidad de las personas de indagar sobre la probabilidad cierta que ocurriese próximamente un terremoto, por lo que se pre-determinó la siguiente respuesta a esa inquietud: "No existe en el mundo ningún método que nos sirva para saber cuándo y dónde ocurrirá un terremoto y como sabemos que Chile es un país de terremotos, queremos que su familia esté siempre preparada". No se anunció seguimiento alguno de la iniciativa.

Cartilla y mensaje verbal daban respuesta a preguntas básicas y fundamentales de las personas cuando son instadas a actuar: ¿Qué?, ¿Por qué?, ¿Cuándo?, ¿Cómo?, ¿Dónde?, ¿Con quién?

La segunda etapa de la investigación buscó medir la generación de compromiso. Por eso no importaba si las personas habían cumplido o no la tarea, sino más bien la actitud asumida al ser interrogadas sobre la misma.


Tres días más tarde, siempre con el apoyo de la Defensa Civil, en 402 de los 720 hogares que habían recibido la cartilla, se solicitó el Plano de Seguridad del Hogar, ya dibujado en el mismo documento. De esos 402 hogares, 18 quedaron fuera de la investigación por encontrarse

OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA MINISTERIO DEL INTERIOR
Un Hogar Seguro para Casos de TERREMOTO

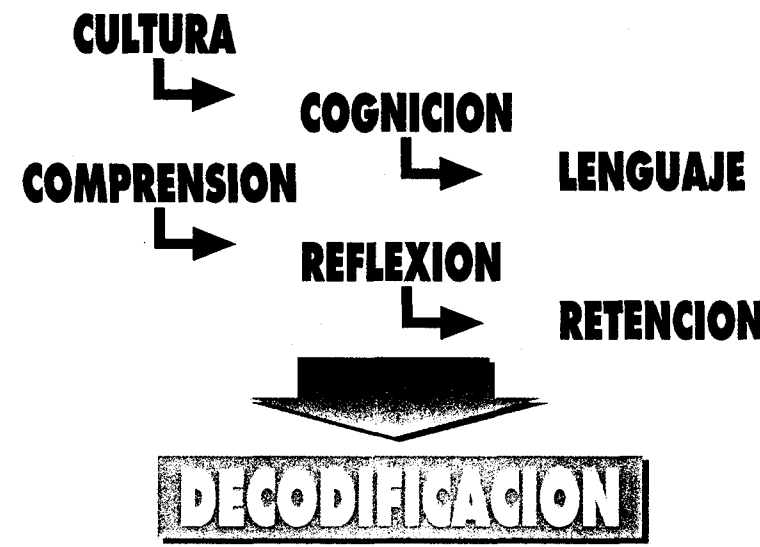


- Quedarse en el interior del hogar: si se encuentra en la calle, en un edificio o en un lugar expuesto al viento, correr.
- Evitar estar sobre techos, balcones, cornisas, frentes de ventanas, vidrios, espejos, estanterías, etc.
- Evitar permanecer en lugares altos.
- Si se está en un vehículo, bajarse y alejarse de la vía de circulación. Si se está en un autobús, bajarse por la parte trasera.
- Alejarse de edificios altos, como torres, estadios, etc. Si se está en un edificio alto, bajarse por las escaleras.
- Si se está en un ascensor, apretar el botón de parada. Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.
- Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.
- Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.
- Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.
- Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.
- Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.
- Si se está en un ascensor que se mueva, bajar al primer piso.

Diseñe el Plano de Planta de su Hogar



- * Zonas de evacuación
- * Zonas de seguridad
- * Ubicaciones de paso de gas y agua
- * Aparatos o automatismos de la energía eléctrica
- * Botiquines de primeros auxilios
- * Elementos de escape de emergencia
- * Otros aspectos que Ud. considere importantes para la seguridad en su hogar



en ese momento sin moradores.

El equipo de encuestadores debió formular sólo una interrogante: *¿Me puede mostrar el Plano de Seguridad de su Hogar elaborado en la cartilla que le entregamos hace tres días?* además de anotar respuesta y actitud de la persona al contestar.

El 100% de las personas interrogadas habían asumido el compromiso en grado variable. Todas ellas percibieron como una obligación el cumplimiento de la tarea. De los 384 hogares que participaron de esta segunda etapa, 168 mostraron la cartilla con sus planos (rigurosidad variable), pero con indisimulado orgullo. El resto, recurrió a diversas excusas para explicar el incumplimiento: *"Mi marido lo llevó a la oficina para elaborarlo mejor"; "Mi hija lo estaba pintando anoche y no se dónde lo dejó"; "No sabía que iban a volver, pero lo vamos a hacer esta misma tarde cuando estemos toda la familia"*, etc. El lenguaje no verbal de las personas, abundaba la verificación del compromiso. Todas ellas atendieron con gran amabilidad. Incluso en algunas se percibía que la excusa no era tan cierta y complejizaban sus explicaciones con muchos detalles.

Mención aparte merecen los resultados anexos que se lograron con este experimento, entre ellos, el constatar cuán fuerte es la desconfianza de la gente al momento de recibir información sobre riesgos. Parten siempre por suponer que el organismo emisor de la información está ocultando antecedentes y que "por algo" está entregando orientaciones, *"más de algo va a venir y no lo quieren decir, por eso nos están preparando"*, etc. Esto obligó a los encuestadores a una interacción muy personalizada con los encuestados, proveyendo información adicional con detalles de carácter más técnico, como lo relacionado con las escalas de medición sísmica, probabilidades de predicción, real condición sísmica de Chile, frecuencia con que se registran terremotos en el país, entre otros aspectos relacionados con el mismo riesgo.

También la investigación demostró la necesidad de indagar sobre los lenguajes técnico v/s social. De las 282 palabras contenidas en la cartilla (excluidos títulos), fueron cuestionadas aproximadamente 92, en su mayoría ilativos, por no referenciar explícitamente la idea. Debe tenerse en cuenta que la preparación promedio de los sujetos estudiados correspondía a un segundo/tercero de educación media.

Este hecho motivó una segunda investigación, esta vez efectuada a través de grupos focales, tomando como sujeto de estudio a algunos pobladores de sectores más recientemente afectados por desastres, como es el aluvión de Quebrada de Macul ocurrido en 1993. Estos grupos trabajaron sobre los siguientes términos: **Desastre, Emergencia, Riesgo, Peligro, Información, Conocimiento, Prevención, Protección.** El estudio entregó bases semánticas específicas para el desarrollo del Programa donde se privilegiara el lenguaje social que, particularmente respecto del tema riesgos, se observó muy influenciado por emociones y sentimientos.

Ambas experiencias permitieron constatar empíricamente que, frente a esta temática, no se daban variaciones sustanciales respecto de las afirmaciones de algunas teorías relacionadas. Los individuos seleccionan, organizan e interpretan en forma subjetiva la información respecto de

