



## **8. TERMINAR CON LA NEGLIGENCIA DEL ESTADO EN LAS CATÁSTROFES**

### **I. Fundamentos y contexto de las propuestas del área**

Chile es un país que sufre frecuentemente el impacto de diversos desastres y emergencias como aluviones, inundaciones, sismos, incendios forestales, incendios industriales y erupciones volcánicas; es decir, tiene un perfil multi-amenaza. Lo anterior ha permitido, en parte, que nuestro país se profile como aquel con el mayor promedio de pérdidas por desastres dentro de la OCDE. Sin embargo, decimos en parte porque no sólo las amenazas determinan el riesgo de desastre sino también las vulnerabilidades y la exposición a estas amenazas. Estos últimos elementos de la composición del riesgo, son dependientes en gran parte de las medidas que ponemos, como sociedad, para gestionar el riesgo.

En este sentido, Chile después del 27F aprendió que la improvisación, la falta de inversión para mitigar los riesgos y responder de mejor manera a los desastres, y una institucionalidad débil; trae un alto costo, humano y económico.

Es así como, el año 2011 el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley para modernizar la institucionalidad y entre los años 2012-2013, la recién creada Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, desarrolla la primera Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. En materia internacional, el año 2015 Chile suscribe el Marco de Sendai 2015-2030 para Reducir el Riesgo de Desastres, que junto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, conforman un paquete de políticas globales esenciales para tratar esta problemática, planteando nuevas prioridades para reducir la recurrencia e impacto de las catástrofes.

Pues bien, teniendo en cuenta el contexto descrito, los desafíos actuales requieren repensar las medidas adoptadas después del 27F e implementar medidas que lleven a Chile a ser un país en donde exista una cultura preventiva, se reduzca el riesgo de desastres y el desarrollo sostenible, evitando generar nuevos riesgos. El desafío es mayor, en tanto nuestro país no cuenta con una institucionalidad acorde y posee un sistema de protección civil obsoleto, atomizado y desfinanciado, con una lógica reactiva que no permite evitar desastres ni gestionar de manera eficiente los que ocurren.

Teniendo en consideración lo anterior, se tomarán en cuenta las cuatro prioridades del Marco de Sendai: comprender el riesgo, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastre para gestionarlo, invertir en reducción del riesgo para ser resilientes y mejorar la preparación ante desastres para una respuesta efectiva junto a una mejor reconstrucción. Además se orientará por la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de modo de tener concordancia con el



camino que ya ha sido trazado, pero que no ha contado con el empuje para ser implementado hasta ahora.

Finalmente es importante comprender que invertir en ser un país que reduce el riesgo y es resiliente presenta dividendos que no sólo se remiten a evitar los desastres. Como lo hace presente el Banco Mundial junto al Overseas Development Institute, un dividendo asociado a la gestión del riesgo de desastres es el desarrollo económico que se genera a través de las inversiones que se hacen, por ejemplo, para mitigar el riesgo, como es la creación de cortafuegos, muros de contención y defensas fluviales por nombrar algunas medidas.

Además, la resiliencia es un gran catalizador de emprendimientos e innovaciones, basta ver el Informe de la Comisión de I+D+i en Resiliencia frente a Desastres de Origen Natural. El tercer dividendo es el aumento de los niveles de asociatividad y confianza. Por ejemplo, empleando la Responsabilidad Social Empresarial como un medio para acercarse a las comunidades y establecer relaciones sustentables o desarrollando capacitaciones en los barrios.

Creemos que invertir en políticas públicas para reducir el riesgo de desastres es una acción fundamental para nuestro país. Cada peso invertido en reducir el riesgo de desastres, evita a lo menos cuatro pesos en daños según varios estudios internacionales. Necesitamos mejorar sustancialmente la manera en que gestionamos el riesgo para aumentar nuestra resiliencia y asegurar un desarrollo sostenible.

## II. Propuestas concretas

### 1. Una institucionalidad acorde a las necesidades del país: Subsecretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.

Una de las mayores lecciones que han dejado los últimos desastres como el 27 de febrero de 2010, los aluviones de Atacama 2015 y la serie de incendios forestales, es la necesidad de mejorar la institucionalidad vigente para lograr reducir el riesgo de desastres en nuestro país. En este sentido, teniendo en cuenta la experiencia y mejores prácticas internacionales para efectivamente reducir el riesgo de desastre y desarrollar una cultura preventiva en nuestro país, se requiere una estructura institucional que aborde los desastres de manera integral y prospectiva, entendida como estrategia para desarrollarse de manera sostenible.

ONEMI, como órgano coordinador del actual Sistema Nacional de Protección Civil, posee un diseño y estructura organizacional que no ha variado significativamente en los últimos 33 años, quedando obsoleta para enfrentar los desafíos que presenta reducir el riesgo de desastres y la gestión de las catástrofes de manera eficiente, rápida y segura. Más aún, la Política Nacional

para la Gestión del Riesgo de Desastres desarrollada en los años 2012-2013 por la Plataforma Nacional de esta materia, planteaba como uno de sus ejes el fortalecimiento institucional y el esfuerzo multisectorial que se requiere para evitar futuras catástrofes. Por esto, una Subsecretaría de Gestión del Riesgo de Desastres es una solución que está a la altura del desafío, cual es gestionar de manera integral y prospectiva las 4 fases del ciclo del riesgo (mitigación, preparación, respuesta y reconstrucción), creando especificidad en las funciones de los servicios asociados a este organismo y fortaleciendo la gobernanza del riesgo. Lo anterior, sólo se puede alcanzar con una institución que tenga la jerarquía administrativa para asegurar coordinación intersectorial, descentralizada e inclusiva. La propuesta contempla desarrollar e implementar una subsecretaría que aborde el ciclo del riesgo en tres áreas principales:

- i. **Área Reducción del Riesgo de Desastres:**  
Gran parte de los actuales esfuerzos mundiales están orientados a cambiar el enfoque desde la gestión de emergencias a la gestión del riesgo de desastres. Esto significa poner el foco en mitigar y reducir el riesgo, y no sólo prepararse para responder a los desastres. En este sentido, es fundamental implementar bajo el paraguas de una subsecretaría tres órganos que desarrollen las siguientes funciones: identificación y análisis de riesgos, desarrollo y fiscalización de políticas y estándares, y planificación.
- ii. **Área Gestión de Desastres y Emergencias:**  
La efectiva gestión de eventos adversos requiere un Servicio cuya dedicación exclusiva sea el monitoreo de amenazas, la emisión de alertas tempranas a la comunidad, la respuesta y liderazgo de la catástrofe, y la rehabilitación temprana.  
  
Por otro lado, es necesario unificar el sistema actual, pues existen variadas capacidades de respuesta que hoy en día trabajan con lenguajes y protocolos distintos. Además, es necesario perfeccionar la inserción de las Fuerzas Armadas, ya que tienen capacidades que deben ser aprovechadas no sólo frente a Estados de Excepción.
- iii. **Reconstrucción**  
Una reconstrucción resiliente es aquella que está previamente planificada en base a escenarios producidos por evaluaciones de riesgo y que aprovecha la oportunidad que traen los desastres para mejorar las condiciones pre-existentes que generan desastres. Es necesario entonces, un servicio capaz de afrontar este desafío para romper con el ciclo reconstrucción-desastre-reconstrucción.

Estos tres ejes funcionales son esenciales para lograr una institucionalidad eficiente en reducir el riesgo de desastres, que sea capaz de coordinar a las

multiplicidad de actores que integran el sistema, que enfrente de manera rápida futuras catástrofes, y que reconstruya de manera resiliente.

**2. Fomentando una cultura preventiva: mejorando las capacidades de auto-protección y fortaleciendo la educación en reducción del riesgo de desastre.**

La sostenibilidad de nuestras acciones para reducir el riesgo de desastres, depende en gran parte de una relación de corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado. En este sentido, desarrollar estrategias que eduquen y motiven a la población para transformar la actual lógica reactiva hacia una preventiva es un desafío a largo plazo. Este comienza con la construcción de conocimientos y la formación de profesionales para gestionar el riesgo de desastres.

Hoy en día salvo iniciativas aisladas, no existe un currículum a nivel escolar que eduque a nuestros hijos para hacerlos conscientes del riesgo de desastre de su entorno. Tampoco los formamos para mitigar los riesgos y enfrentar emergencias de manera segura y eficiente. Es fundamental comenzar a incluir la reducción del riesgo de desastres en la educación formal, no formal e informal para fomentar una cultura preventiva en todos los niveles de enseñanza.

Sin embargo, no sólo a nivel escolar tenemos una brecha. Hoy en día no poseemos programas a nivel superior que formen a gestores del riesgo de desastres y gestores de emergencia. Requerimos desarrollar programas de formación y certificaciones que nos permitan tener profesionales en Gestión del Riesgo de Desastre debidamente calificados en esta materia.

Finalmente, es crítico fortalecer el financiamiento a la investigación académica. Identificar y comprender los riesgos es esencial para poder reducirlos. Debemos pues profundizar este trabajo y articular de mejor manera la relación entre academia y las políticas públicas, para tomar decisiones informadas y que sean una real solución.

**3. Descentralizar para reducir el riesgo de desastres: unidades municipales de gestión del riesgo de desastres**

Reducir el riesgo a partir de la planificación es una de las estrategias más efectivas, pues implica un profundo conocimiento del territorio y su contexto, reduciendo la exposición a las amenazas. En este sentido, los municipios como la institución fundamental en la planificación territorial, deben tener un rol protagónico en la GRD, identificando riesgos y planificando acorde.

Sin embargo, hoy en día los municipios no tienen la institucionalidad ni

financiamiento necesario para implementar unidades de gestión del riesgo con dedicación exclusiva. Más aún, en ocasiones el rol del encargado de emergencias pasa a ser una de las varias funciones que ejercen los encargados de aseo y ornato, por ejemplo, derivando finalmente en unidades orientadas sólo a responder. Se requiere de una reforma profunda, que asegure una verdadera gestión local e integral para evitar crear nuevos riesgos y reducir los existentes.

Lo anterior, sin embargo, se logra no sólo con ordenamiento territorial. La preparación a través de la planificación de emergencias es fundamental, no sólo por los planes sino por el proceso de planificación, que es donde se adquiere un real conocimiento y entendimiento de las capacidades locales. Por esto, es fundamental tener unidades permanentes y de dedicación exclusiva para gestionar el riesgo de desastres.

#### **4. Legislación que asegure la provisión de servicios frente a desastres: Planes de Continuidad de Gobierno y Servicios.**

Es esencial asegurar que los servicios y empresas del Estado mantengan la continuidad de sus operaciones en caso de una catástrofe, al menos en niveles mínimos. Esto es llamado Continuidad de Gobierno y es una estrategia basada en los posibles impactos que pueden afectar a los servicios, definiendo acciones para asegurar la reposición y continuidad de las operaciones en caso de un desastre.

Establecer la obligatoriedad del desarrollo de este tipo de planificación es esencial para asegurar una respuesta ágil y reducir las brechas en los servicios para enfrentar desastres. Ahora bien, no sólo los servicios del Estado deben contemplar este tipo de estrategias sino también, a lo menos, las empresas que entregan servicios básicos. En concreto, es necesario evaluar y considerar la necesidad de la continuidad del Gobierno y los servicios como un elemento crítico en la resiliencia de nuestro país.

#### **5. Financiamiento del riesgo: modernizar instrumentos para transferir el riesgo de desastres.**

Teniendo en cuenta que Chile es el país de la OCDE que tiene en promedio la mayor pérdida del PIB en daños por desastres y sólo el 27F afectó a aproximadamente el 18% del PIB, es necesario repensar la manera en que financiamos el riesgo, es decir, el impacto que los desastres producen.

En este sentido, se requiere incorporar formas más modernas e eficientes de hacerlo, como por ejemplo el desarrollo de un Bono de Catástrofe u Opciones de Desembolso Diferido ante Catástrofes. Estos instrumentos ya son aplicados en varios países del mundo para transferir y financiar el riesgo de manera más

## **Reconstruyamos un mejor país**



eficiente, reduciendo el impacto en los presupuestos anuales del Estado.

Finalmente, es necesario profundizar la transferencia del riesgo a través de los seguros. Una de las razones por qué Chile logró recuperarse del 27F fue por el alto nivel de cobertura de los seguros en caso de sismo. Debemos tomar este ejemplo y extender el uso de seguros, así como diversificarlo. Esto requiere, desarrollar soluciones específicas como micro seguros para personas con un bajo nivel de ingreso, logrando formas eficientes e inclusivas de transferir el riesgo en nuestro país.