



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# **Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País**

**Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local**



# **Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País**

Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Chile

Antonio Molpeceres  
*Representante Residente*

### Área de Desarrollo Local y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Alberto Parra, *Coordinador Área de Desarrollo Local y ODM*

Pablo Marambio, *Coordinador Programa Gestión del Riesgo*

Gabriela Ibáñez, *Asistente Técnico Área de Desarrollo Local y ODM*

---

**Equipo técnico:** compilación y elaboración de contenidos

Rodrigo Núñez, *Consultor nacional en Planificación y Desarrollo Local*  
Marco Antonio Giraldo, *Consultor internacional BCPR / PNUD*

---

**Diseño editorial:** Freddy Briones

**Impresión:** Gráfica Troya

---

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Derechos reservados © PNUD Chile  
Diciembre de 2012

Esta publicación es parte del Proyecto **Planificación para la reducción del riesgo de desastres a nivel territorial con gobiernos regionales y locales, comunidades campesinas y pesqueras, y organizaciones de la sociedad civil de nivel territorial**, financiado por el Programa de Preparación para Desastres de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil

# **Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País**

Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local

# Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País

Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local

Conceptos básicos de Gestión de Riesgos Pág. 6

---

La Planificación Territorial y la Gestión de Riesgos Pág. 9

---

La Organización de la Gestión de Riesgos ante Desastres Naturales en Chile Pág. 11

---

Compartir Experiencias y Herramientas para la Gestión Integral del Riesgo Pág. 20

## Presentación

**E**n América Latina y el Caribe, un importante número de poblaciones se encuentran ubicadas en áreas propensas a la ocurrencia de ciertos fenómenos de la naturaleza, ya sea inundaciones por crecientes de los ríos; deslizamientos en zonas de montaña; terremotos; tormentas tropicales y huracanes, en las franjas litorales; y así, diferentes fenómenos que de alguna manera pueden manifestarse en una zona y causar efectos a quienes se encuentran en su área de influencia o a los elementos físicos que allí han sido construidos.

Hoy existe una gran inquietud respecto a la influencia humana en la recurrencia y magnitud de algunos fenómenos naturales ya que los impactos causados sobre el ambiente, en muchos casos han sido responsables de acelerar cierto tipo de inundaciones, también de generar procesos de erosión en las montañas y ahora incluso se habla de la acción humana en el cambio climático del planeta, con consecuencias de obligatoria atención en la época actual.

El incremento en la recurrencia de las amenazas ha venido acompañado de un aumento significativo de las vulnerabilidades, las que se han visto reflejadas en una mayor concentración de personas en las ciudades, en terrenos que no cumplen con las garantías de seguridad suficientes para su utilización con fines urbanos, además de la difícil y compleja relación de orden social que se genera en los sectores donde hay deficiencia en la prestación de los servicios básicos a la población, tales como: salud, educación, vivienda, transporte, entre otros.

Todos los elementos mencionados anteriormente, nos muestran de alguna manera la relación insostenible que hemos tenido con nuestro entorno y tal "insostenibilidad" ha hecho que los fenómenos "naturales", -que han ocurrido sobre el planeta durante los últimos miles de años- hayan dejado de ser sólo fenómenos naturales para transformarse en amenazas; y, por supuesto, cada vez que ocurren, traen consigo daños, pérdidas cuantiosas en vidas humanas y económicas, además del significativo retraso en el desarrollo.

## Conceptos básicos de Gestión de Riesgos

**La Gestión del Riesgo:** Es el proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres de una comunidad, una región o un país. Implica la complementariedad de capacidades y recursos locales, regionales y nacionales y está íntimamente ligada a la búsqueda del desarrollo sostenible. Es el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales para implementar políticas y estrategias con el fin de reducir el impacto de amenazas naturales y desastres ambientales y tecnológicos. La Gestión de Riesgo de Desastres GRD puede ser: (Chuquisengo, 2011)

- **Prospectiva:** Implica abordar medidas y acciones en la planificación del desarrollo para evitar que se generen nuevas condiciones de riesgo.
- **Correctiva:** Se refiere a la adopción de medidas y acciones de manera anticipada para reducir los riesgos ya existentes.
- **Reactiva:** implica la preparación y respuestas a emergencias.

La construcción inadecuada de infraestructura, la destrucción del medio ambiente, la contaminación, la sobrepoblación de zonas peligrosas, el crecimiento urbano desordenado y la sobreexplotación y uso irracional de los recursos naturales, son algunas de las vías que la gran mayoría de las ciudades o regiones han seguido para elevar sus niveles de desarrollo, pero al mismo tiempo son factores que han contribuido a incrementar la vulnerabilidad o a acumular una serie de vulnerabilidades a lo largo del tiempo.

Todo lo anterior describe un círculo vicioso, en el cual los diferentes actores sociales generan vulnerabilidades que se revierten posteriormente en impactos negativos sobre el desarrollo mismo. “La ruptura de este círculo vicioso es el objetivo fundamental que se persigue con el manejo de los riesgos, focalizado en la reducción de las vulnerabilidades existentes y en evitar la creación de nuevas vulnerabilidades”<sup>1</sup>.

Dada la complejidad de las causas que generan las condiciones de riesgos; tanto que podemos pensar en un estado de situación en permanente evolución, se requiere una intervención multidimensional, política y técnica, que se caracterice por: i) su pluralidad e integralidad que signifique la participación coordinada de una amplia gama de actores; e ii) incorporar la reducción de riesgos en la cultura institucional, integrando a autoridades, funcionarios, ciudadanos, empresas (basado en Proyecto regional de reducción de riesgos en capitales andinas (PNUD, 2007)).



Fuente: PDRS-GTZ/DGPM-MEF (2009) en Chuquisengo, 2011.

<sup>1</sup> Tanya Corrales. Conceptualización sobre el tema de riesgos de desastres, 2004



## Principales Etapas de la Gestión de Riesgos

Actividades preliminares. Desde la perspectiva del organismo que conduce el proceso, es relevante la identificación, convocatoria e incorporación de actores clave; definición de principios rectores y criterios de actuación; determinar equipos técnicos de coordinación y ejecución.



Comprensión del entorno y de las propias características locales y territoriales en materia de riesgos, que incluye revisión de estudios existentes y generación de análisis y estudios técnicos específicos y complementarios; así como levantar las visiones de los ciudadanos y sus necesidades. Estudiar la situación actual y futura en materia de vulnerabilidad y exposición al riesgo, con énfasis en los diversos territorios identificables.



Construcción de escenarios (diversos modelos de referencia) sobre amenazas y riesgos territoriales, en función de la probabilidad de ocurrencia y posibilidad de acción. Pudiesen expresarse en escenarios optimistas, tendenciales (proyecciones de la situación actual) y pesimistas.



Determinación de objetivos, políticas y programas, que se articulen en torno a un foco prospectivo evitando nuevos riesgos, y tengan una orientación correctiva y reactiva, minimizando las condiciones actuales de riesgo y preparándose para enfrentar las posibles emergencias. Establecidos mediante el consenso entre autoridades locales, actores públicos, privados y la sociedad civil.



Determinación de objetivos, políticas y programas, que se articulen en torno a un foco prospectivo evitando nuevos riesgos, y tengan una orientación correctiva y reactiva, minimizando las condiciones actuales de riesgo y preparándose para enfrentar las posibles emergencias. Establecidos mediante el consenso entre autoridades locales, actores públicos, privados y la sociedad civil.



Creación de estructuras de gestión para materializar el plan o agenda de gestión de riesgos, identificando y detallando actividades, responsables, mecanismos o instancias de coordinación, recursos asociados a cada actividad. Generando las adecuaciones en planes, programas e instrumentos de planificación en el territorio de manera de asegurar la coherencia externa e interna de las intervenciones.



Ejecución de programas, proyectos y actividades previamente definidas, que cuenten con el adecuado soporte de estructuras especialmente diseñadas para la operación, así como el monitoreo, control y evaluación. Retroalimentando la toma de decisiones.

La reducción del riesgo es entonces un aspecto de orden social, que debe ser visto como la forma en que una comunidad se hace consciente de sus riesgos y en forma autónoma asume la responsabilidad de manejarlos para ir en busca del desarrollo sostenible, ya sea controlando en los casos que se pueda, los riesgos que han sido generados como producto de las actividades del pasado y adoptando estrategias para impedir que en los procesos de desarrollo al futuro se produzcan nuevas situaciones de riesgo que puedan poner en peligro las condiciones de vida y los recursos de las generaciones futuras.

Actuar sobre los componentes del riesgo implica revisar las prácticas actuales de desarrollo y determinar cuales de éstas han contribuido a incrementar las vulnerabilidades y han influido en la generación de condiciones de riesgo para la población.

### Recuperación Temprana: Definición y Elementos de la Implementación

El enfoque general de la recuperación, tal y como la define el PNUD, es el restablecimiento de la capacidad de instituciones nacionales y comunidades para recuperarse de un conflicto o de un desastre natural, entrar en la transición y “reconstruir mejor” y evitar retrocesos. La recuperación temprana es un proceso multidimensional guiado por principios de desarrollo que comienza en un marco humanitario, y que busca la elaboración de programas humanitarios y la catalización de oportunidades de desarrollo sustentable. Su finalidad es la generación y/o refuerzo de procesos sólidos y sustentables de apropiación nacional para la recuperación tras una crisis. Abarca la restauración de servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernabilidad, seguridad, Estado de Derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de los desplazamientos internos. Fortalece la seguridad humana y procura comenzar a abordar las causas subyacentes de la crisis (CWGER, 2008).

De acuerdo a los documentos especializados, la recuperación temprana corresponde a una fase posterior a la emergencia o crisis, sin embargo, es imprescindible que la recuperación temprana se inicie, y por lo tanto, coexista con las fases iniciales indicadas. Esto traerá beneficios como estabilizar más prontamente las áreas afectadas y que sea más corto y efectivo el proceso de recuperación. Dado que incide en las posibilidades de desarrollo de largo plazo de una comuna, región o de un país,

las acciones de recuperación temprana deben integrar a los actores del proceso del desarrollo.

Los objetivos de la recuperación temprana son tres (CWGER, 2008: 10):

- Aumentar las operaciones de asistencia de emergencia basándose en los programas humanitarios, con el objetivo de garantizar que sus contribuciones se conviertan en activos para el desarrollo a largo plazo y por tanto, fomenten la autosuficiencia de las poblaciones afectadas y ayuden a reconstruir los medios de vida.
- Apoyar iniciativas de recuperación espontáneas por parte de las comunidades afectadas y cambiar la dinámica de los riesgos y conflictos.
- Establecer las bases para una recuperación de largo plazo.

### Implementación de la Recuperación Temprana

A pesar de lo relevante que es iniciar planificada y coordinadamente las acciones de recuperación temprana, la experiencia muestra que en situaciones de emergencia se carece de una acción eficaz y consistente en la materia.

La recuperación temprana se aborda a través de la evaluación de necesidades, la creación de un marco estratégico, el diseño e implementación de programas específicos, el monitoreo y la evaluación, y la movilización de recursos (CWGER, 2008: 14). En términos muy generales, pero útiles para quienes deben liderar procesos de recuperación post desastre, es posible distinguir al menos tres momentos de la recuperación temprana:

**Evaluación de necesidades.** Debe ser suficiente para comprender la situación actual tanto desde la perspectiva sectorial como global, y permitir desarrollar una adecuada planificación y programación del proceso.

**Planificación y coordinación.** Consiste en elaborar un marco de acción estratégico, en el cual debiesen identificarse brechas, objetivos, estrategias, actividades y roles de los actores involucrados. Qué hacer y cuándo. Debe generarse, en definitiva una propuesta planificada general.

**Puesta en marcha, monitoreo y evaluación.** Se refiere a la programación detallada y materialización de actividades que permitan contribuir a superar la emergencia e impulsar la recuperación por territorios y sectores. Al mismo tiempo, se sentarán las bases para medir, vale decir, establecer metas y resultados, que permitan evaluar y, eventualmente, modificar cursos de acción.

## Procesos de Reconstrucción

Desde una perspectiva general, los desastres naturales corresponden a procesos altamente probables en la historia de los asentamientos humanos. Todo asentamiento humano está expuesto en mayor o menor medida a desastres naturales, los que se diferencian en su origen y en las magnitudes e intensidades. En cuanto al origen estos pueden ser geológicos, hidrometeorológicos y biológicos; desde la perspectiva de la magnitud ellos pueden ser muy diversos en su extensión territorial e intensidad con relación a su impacto en la economía y en la propia población. Por ello, los procesos de recuperación de las funciones vitales en una comunidad luego de acaecido un desastre dependerá de múltiples factores, todos ellos relacionados con el evento propiamente tal, pero también con las condiciones del asentamiento humano.

“Los procesos de recuperación y replanteamiento urbano territorial posteriores a una catástrofe, si bien corresponden a una intervención dentro de un espacio ya conocido, deben enfrentar el problema que también se trata de espacios cargados de estructuras físicas y simbólicas” (Arenas, Lagos e Hidalgo, 2010). Por ello, la recuperación luego del desastre se sitúa en sintonía con la artificialidad de la ocupación del espacio. “Aquellos da cuenta que en el concepto de reconstrucción caben dos procesos simultáneamente: primero, la recuperación de lo pre-existente y la reorientación de la construcción según las necesidades del contexto. Segundo, la búsqueda de una recuperación de la estabilidad de sus actividades políticas, económicas y sociales” (Arenas, Lagos e Hidalgo, 2010)

Al abordar un proceso de reconstrucción desde la perspectiva de un plan, es decir desde un modelo sistemático previamente elaborado, con el objetivo de dirigir y encauzar la reconstrucción por medio de una predefinición de etapas, tareas o acciones, se debe tener en consideración la materialidad preexistente y el simbolismo de esas

infraestructuras y habitaciones, así como las necesidades de contexto; además debe reconocer que esta materialidad reconstruida tiene por objeto recuperar o restablecer las funciones vitales de quienes habitan el territorio, es decir, restablecer las actividades económicas y sociales necesarias para el desenvolvimiento de la vida.

---

## La Planificación Territorial y la Gestión de Riesgos

Comprender la planificación como un proceso interactivo y permanente en el cual participan diversos actores sociales y se realizan actividades que buscan transformar la realidad actual en pos de objetivos e intereses, lleva a considerar que la gestión es una dimensión íntimamente ligada a la planificación concebida como un proceso.

De acuerdo a Soms, independientemente de si la planificación se inicia formalmente a partir de la discusión de problemas y prioridades con representantes de la comunidad organizada; se desencadena a partir de la constatación de los impactos económicos o sociales de algún proyecto o, si surge como necesidad de respuesta a un conjunto de demandas sociales asociadas a políticas gubernamentales, o, podríamos agregar, como efecto de una emergencia o desastre natural, “en cualquier caso, las operaciones y actividades propias de la planificación tenderán a inducir y ordenar los principales acuerdos entre la autoridad política y los actores sociales, según una secuencia concatenada, no lineal, de momentos analíticos y momentos propositivos en búsqueda de una propuesta estratégica consensuada, factible y sustentable en el tiempo” (Soms, 2007: 30).

“La planificación como proceso remite a la gobernabilidad de un sistema (capacidad de gestión, posibilidad de alianzas y disponibilidad de recursos) y a aquellos factores de contexto (proyecto político, demandas sociales, modelo económico) que orientan y dan sentido a la propuesta estratégica” (Soms, 2007: 31).

El proceso de planificación y gestión a nivel local se inscribe y está determinado por referentes exógenos, normalmente expresados en un conjunto de políticas (globales, sectoriales y territoriales) que establecen las pautas y criterios en materia de desarrollo del país y de las regiones y localidades. Estas políticas serán determinantes para orientar dos momentos analíticos que se determinan mutuamente: el relativo a la interpretación de la estructura y forma del funcionamiento del modelo económico (o de sociedad) y el destinado a identificar y jerarquizar las demandas de la sociedad. El análisis de la estructura y funcionamiento del sistema regional o local debe entenderse como un esfuerzo permanente de conocimiento de la situación y tendencias de una determinada localidad (se considera lo local como sinónimo de regional) y de comparación de ese conocimiento con las demandas y aspiraciones de la sociedad.

Las demandas y aspiraciones de la sociedad regional/local deben ser examinadas y contrastadas con relación a las políticas, estableciendo las correlaciones que resulten necesarias para determinar la viabilidad de objetivos y prioridades que vayan surgiendo.

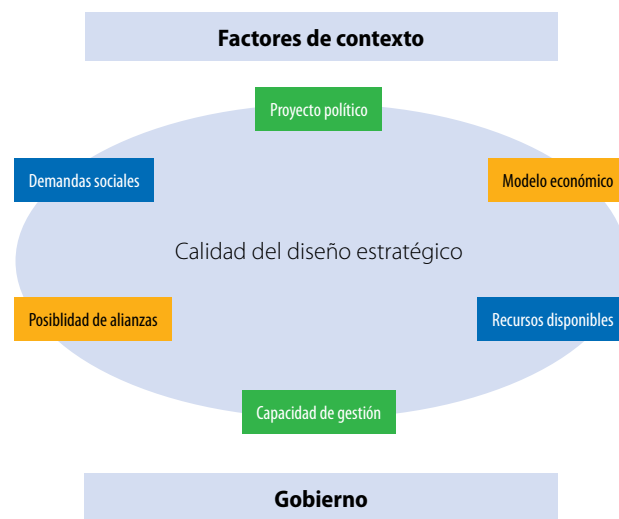
El camino entre la situación actual y la deseada nace de la revisión y estudio de los cursos de acción posibles, actividad que debe ser coherente en todos sus términos con los objetivos y prioridades surgidos del estudio de las demandas sociales. Los cursos de acción representan opciones acerca de qué conviene hacer y cómo hacerlo y tiene por objeto definir quiénes serán los responsables y con qué recursos se cuenta para poner en marcha la opción estratégica definida.

Desde esta perspectiva, el eje central para el diseño de una propuesta estratégica será lograr compromisos y alianzas con los principales actores sociales, en torno a un proyecto compartido, susceptible de ser evaluado, reconsiderado y modificado cuando las circunstancias lo ameriten. A lo anterior habría que agregar la disposición a comprometer tiempo y recursos en proyectos de largo plazo, identificando incluso el tipo de acuerdos que unos y otros estarían dispuestos a suscribir.

En definitiva, la calidad de una propuesta estratégica dependerá en gran medida del grado de aceptación y respaldo social que logre conlugar en un determinado momento histórico. Esta aceptación y respaldo supone crear un ambiente propicio para el debate de propuestas alternativas, disponer de información confiable y oportuna, desarrollar

capacidad analítica y prospectiva en todos los sectores, así como perfeccionar las instancias de diálogo que favorezcan la convergencia y complementariedad de las iniciativas públicas y privadas.

Incorporar la gestión de riesgos en la planificación y gestión del desarrollo a nivel comunal y regional implica reconocer estas seis dimensiones y mejorar tanto la calidad del diseño estratégico como su puesta en práctica.



SOMS 2007

- Interpretar el modelo económico y de sociedad; examinar e integrar las demandas sociales a la luz de las políticas municipales, regionales y nacionales.
- Determinación de objetivos y prioridades.
- Definir cursos de acción: qué hacer, cómo hacerlo.
- Eje central de una propuesta estratégica será lograr compromisos y alianzas con los principales actores sociales.
- Definir acuerdos, establecer responsables, comprometer tiempo y recursos.

# La Organización de la Gestión de Riesgos ante Desastres Naturales en Chile

## Estructura del Sistema Nacional de Protección Civil

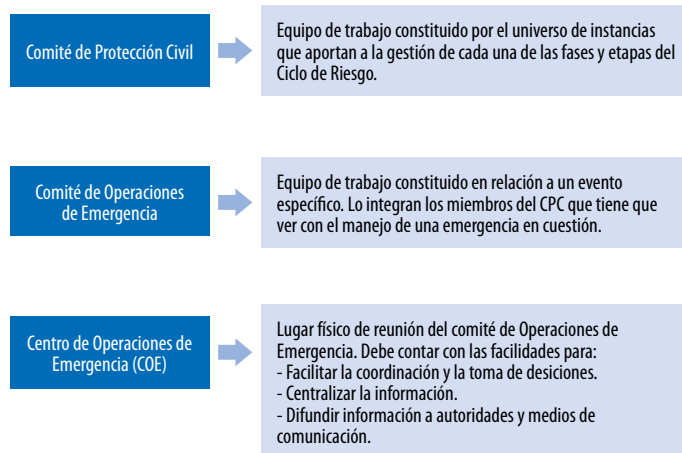
En Chile, el Sistema Nacional de Protección Civil se ha ido conformando en el tiempo, mediante disposiciones legales que han asignado competencias y otorgado facultades y atribuciones a diversos órganos de la Administración del Estado, de distinto nivel, naturaleza y contexto jurisdiccional. La conducción de este sistema corresponde al Ministerio del Interior, la que ejerce a través de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) (Sánchez, R. 2010: 10).

ONEMI es el organismo encargado de la prevención, respuesta y recuperación frente a situaciones de riesgo, emergencias, desastres y catástrofes de origen natural o provocado por la acción humana. Actúa en coordinación con una serie de instituciones vinculadas a la protección civil (ECHO, 2010: 34).

El Sistema Nacional de Protección Civil se estructura en torno al Plan Nacional de Protección Civil que tiene como objetivo disponer de una planificación multisectorial en materia de Protección Civil de carácter indicativo, 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.

Este Plan debe realizarse en los distintos niveles administrativos del Estado (nacional, regional, provincial y comunal), los cuales deben trabajar coordinadamente con los organismos de Protección Civil de su respectiva área jurisdiccional a través de los Comités de Protección Civil. Cada Comité es presidido por la autoridad correspondiente a la realidad jurisdiccional determinada (Ministro de Interior, Intendente, Gobernador, Alcalde) y debe estar integrado por cada una de las instituciones y organismos públicos y privados, que por mandato legal, competencia o interés, puedan aportar a la gestión de Protección Civil, dependiendo del área jurisdiccional, tales como: Fuerzas Armadas y Carabineros, Defensa Civil, Cruz Roja, Bomberos, Cámaras de Comercio, entre otros. (PLAN NACIONAL Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N° 156, 12 de marzo de 2002)

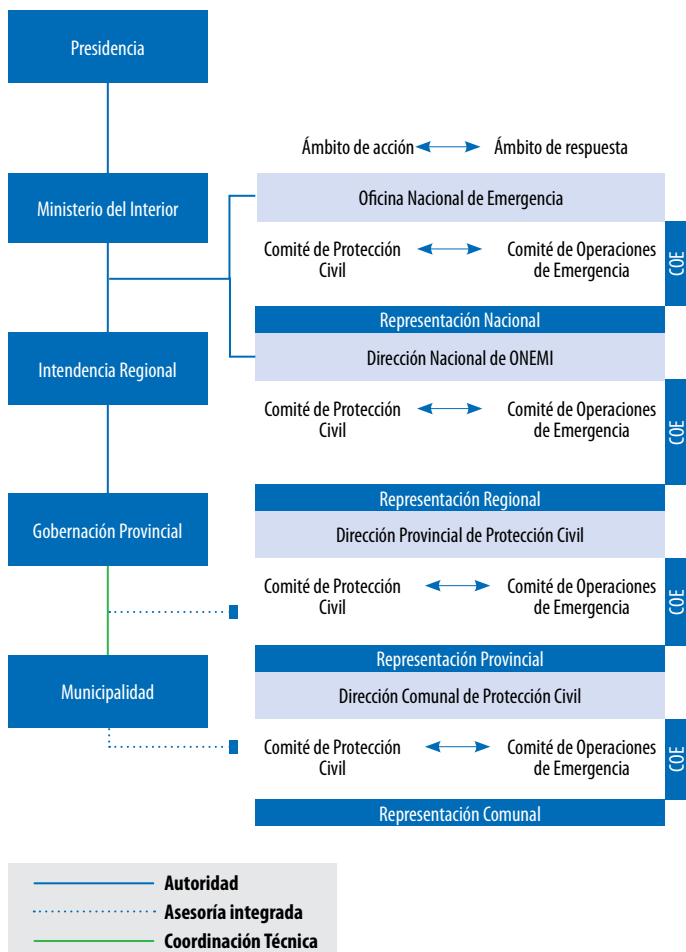
## Estructura del Comité de Protección Civil (CPC)



Fuente: ONEMI, Plan Nacional de Protección Civil, Decreto N° 156, 2002.

Desde el punto de vista formal, la estructura para la gestión en protección civil para cada nivel jurisdiccional - comuna, provincia, región o país - se configura de la siguiente manera:

### Sistema Nacional de Protección Civil



Fuente: ONEMI, Plan Nacional de Protección Civil, Decreto N° 156, 2002.

En la funcionalidad del Sistema de Protección Civil en sus fases de Prevención, Respuesta y Recuperación, siempre es posible identificar tres tipos de mando:

- Mando Técnico, asociado a una organización o sector con especialidad en el tipo de evento.
- Mando de Coordinación, radicado en los Directores de Protección Civil y Emergencia.
- Mando de Autoridad, radicado en las Autoridades de Gobierno Interior (Alcalde, Gobernador, Intendente, Ministro del Interior).

### Responsabilidad y coordinación

La responsabilidad de la Gestión en Protección Civil es de las autoridades de cada nivel administrativo del Estado, según corresponda: Ministro del Interior, intendente, gobernador o alcalde. A nivel nacional, la coordinación es de responsabilidad de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior – ONEMI -; a nivel regional, provincial y comunal es de responsabilidad de los directores de protección civil y emergencia respectivos.

Una de las críticas que se hace a la organización del Sistema Nacional de Protección Civil es que corresponde a una estructura vertical y jerárquica en cada uno de los niveles administrativos, careciendo de mecanismos de coordinación horizontal, tanto intersectorial como interinstitucional.

La Oficina Nacional de Emergencia tiene escasa relación con las instituciones encargadas de la elaboración de la planificación sectorial y territorial, quedando marginada de las decisiones y cambios introducidos a instrumentos normativos y reguladores del uso del suelo, construcción y urbanización. A esto se debe agregar que en un mismo territorio existe una débil comunicación entre organismos que atienden distintos problemas o sectores de la ciudad (vivienda, salud, obras públicas, educación), situación que genera conflictos de competencia y pérdidas de recursos (Sánchez, R., 2010).

A nivel regional son las Oficinas Regionales de Emergencias el principal organismo de coordinación, quienes deben formular e implementar planes de protección y seguridad. Frente a las emergencias a nivel regional y comunal deben operar los Comités de Operaciones de Emergencias, el que consiste en el lugar o espacio físico que debe ser habilitado por la respectiva Autoridad Regional, Provincial y Comunal, para que se constituyan en él, en su oportunidad, las personas encargadas de administrar las emergencias o desastres que se produzcan y de adoptar o proponer, según proceda, las medidas de solución que de tales eventos se deriven.

Como consecuencia de la actuación de los organismos públicos en el terremoto del 27 de febrero de 2010, se ha propuesto un cambio en la estructura orgánica relacionada con la gestión de riesgos en Chile. El 22 de febrero de 2011 se firmó el proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil que se basará en 3 pilares fundamentales: prevención, subsidiaridad e intersectorialidad.

Esta es la institución sucesora y continuadora legal de la actual Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) que se encargará de coordinar y ejecutar acciones de prevención de emergencia y protección civil y de asesorar a las autoridades en las labores de planificación y coordinación de emergencias. A la fecha el proyecto aún está en discusión parlamentaria.

## Instituciones relacionadas con la Gestión de Riesgos. Funciones y roles

### Información de amenaza

Institución	Principales funciones	Información
<p><b>Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN)</b></p>	<p>Es el organismo oficial encargado de producir y proveer información, productos y servicios especializados en el ámbito de la minería y la geología, tanto hacia el sector privado como público.</p> <p>Le corresponde igualmente otorgar asistencia técnica y elaborar, publicar y difundir mapas geo-ambientales y mapas de peligro geológicos que permitan identificar aquellas situaciones de riesgos naturales y ambientales que pueden significar la pérdida de vidas humanas, destrucción de capital productivo, infraestructura vial, viviendas, servicios básicos y bienes económicos en general.</p>	<p>Existe información pública disponible en su biblioteca y página web, aunque la mayor parte se encuentra a la venta y son básicamente cartas geológicas.</p> <p><a href="http://www.sernageomin.cl">http://www.sernageomin.cl</a></p>

Institución	Principales funciones	Información
<b>Servicio Sismológico de la Universidad de Chile</b>	<p>Administra y publica la información sismológica a nivel país y constituye la fuente oficial de información en esta área.</p> <p>Esta información es utilizada permanentemente por los organismos del Estado fundamentalmente para dos usos específicos:</p> <p>Localización de eventos Como antecedente para la elaboración de normas relativas a la construcción, utilizado por el Instituto Nacional de Normalización, INN quien está a cargo de la elaboración de éstas.</p> <p>En situaciones de emergencia el servicio sismológico es el organismo oficial que dará a la Oficina Nacional de Emergencia la información detallando la localización y magnitud del evento ocurrido.</p>	<p>Posee un portal informativo que publica información de los últimos sismos registrados.</p> <p>La información generada es gratuita y se encuentra publicada en esta página. <a href="http://ssn.dgf.uchile.cl">http://ssn.dgf.uchile.cl</a></p>
<b>Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA)</b>	<p>Es el servicio oficial técnico y permanente del Estado, en todo lo que se refiere a hidrografía, cartografía náutica, señales horarias oficiales y aerofotogrametría aplicada a la carta náutica, entre otros.</p> <p>Es también el organismo encargado del funcionamiento y operación del Sistema Nacional de Alarma de Maremotos.</p> <p>Desde 1997 ha estado a cargo del proyecto CITSU (elaboración de Cartas de Inundación por Tsunami para la Costa de Chile), donde se han determinado los niveles máximos de inundación esperados para las principales zonas urbanas del borde costero de Chile.</p> <p>Esta información constituye un elemento científico fiable que es distribuido a las autoridades regionales y a las OREMI (Oficina Regional de Emergencia) con el fin de que se transformen en una herramienta útil para la generación de Planes de Prevención y Respuesta frente a este fenómeno Natural.</p>	<p>La información es gratuita, aunque restringida a instituciones públicas. <a href="http://www.shoa.cl">http://www.shoa.cl</a></p>

Fuente: Elaboración propia con base al documento "Información para la gestión de riesgo de desastres estudio de caso de cinco países. Chile". BID- CEPAL. 2007"

## Reducción de Riesgos. Organismos y funciones

La reducción del riesgo en Chile es incorporada al sistema a través de un cuerpo normativo aplicado y fiscalizado por las distintas instituciones del Estado en cada uno de los ámbitos en que se desempeña. En este sentido, el sector público ejerce un papel en la elab-

boración de la normativa, así como también asumiendo un papel fiscalizador de su cumplimiento hacia el sector privado, poniendo especial énfasis en la infraestructura y servicios de interés público, donde se desempeña como fiscalizador directo.



## Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Atribuciones	Instrumentos legales	Fiscalización
<p>Le corresponde, entre otras funciones, la dictación de ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbana.</p>	<p>Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU). Planes Intercomunales (PRI) y Planes Reguladores Comunales (PRC).</p> <p>Su ejecución es de carácter obligatorio y sus alcances y objetivos son normados a través de la Ley General de Urbanismo y Construcción, mientras que en la Ordenanza, es definida la estructura y contenidos de cada uno de estos planes.</p> <p>Otros elementos incorporados en la Ordenanza, tendientes a la reducción del riesgo, son los que se vinculan con requerimientos de seguridad en los planes y proyectos de edificación. Entre ellos se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de seguridad: es la evaluación de las condiciones de seguridad que ofrece una construcción o un proyecto de construcción a sus posibles ocupantes, suscrito por un profesional competente.</li> <li>• Estudio de evacuación: es la evaluación de los sistemas de evacuación de una edificación en caso de emergencia, que garantice la salida de las personas, conforme a la carga de ocupación del proyecto, suscrito por un profesional especialista.</li> </ul>	<p>La Fiscalización en la localización y funcionamiento de lo descrito en los Planes, corresponde a las respectivas entidades territoriales que los administran.</p> <p>En el caso de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano e Intercomunales, corresponden a las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo y a la respectiva COREMA.</p> <p>A nivel local (comunal) una vez que el Plan Regulador Comunal ha sido aprobado, se convierte en un instrumento legal a partir del cual se norma el uso del territorio, por lo tanto la fiscalización y cumplimiento de lo establecido en este es de exclusiva responsabilidad de las Municipalidades.</p>

## Ministerio de Obras Públicas

Atribuciones	Instrumentos	Fiscalización
<p>En el ámbito de su quehacer y según sus objetivos, existen diferentes medidas relacionadas con la gestión del riesgo, como la incorporación de medidas de mitigación en la construcción de obras y la elaboración de planes de contingencia como preparación frente a amenazas que puedan afectar a la infraestructura de uso público.</p> <p>Se compone entre otras Unidades de dos Direcciones Generales a partir de las cuales emanan los distintos ámbitos del quehacer ministerial, la Dirección General de Aguas y La Dirección General de Obras Públicas.</p>	<p><b>Coordinación General de Concesiones:</b> la incorporación en la gestión, prevención y reducción del riesgo se hace a través de las bases de licitación de obras, en las que son incorporados Planes de Prevención de Riesgo, Planes de Medidas de Control de Accidente y el Reglamento de Servicio de Obra, que son fiscalizados por los inspectores fiscales.</p> <p><b>Dirección de Vialidad:</b> la dirección de vialidad genera y aplica normas y reglamentos de construcción, incluidos en el Manual de Carreteras. Con relación a la normativa de conservación, la mayoría de las operaciones se enfocan a la mitigación del deterioro de la infraestructura, ya sea por su explotación o por eventos naturales o antrópicos.</p> <p><b>Dirección de Obras Portuarias:</b> el énfasis en la mitigación y prevención del riesgo se realiza a través del establecimiento y fiscalización en el cumplimiento de las normas de construcción y funcionamiento de la infraestructura que le compete, tanto para construcciones públicas como privadas.</p>	<p>La Fiscalización de las obras construidas sean estas concesionadas o directamente ejecutadas por este ministerio, es realizada por medio de inspecciones de personal calificado, perteneciente a la dirección correspondiente.</p> <p>Cada una de estas Direcciones, posee las atribuciones legales tanto para la elaboración de los requerimientos de diseño, construcción, y mantenimiento de la infraestructura, así como para la fiscalización en el cumplimiento de los requerimientos pre-establecidos.</p>
	<p><b>Dirección de Obras Hidráulicas:</b> cuenta con los Planes Maestros de Aguas Lluvias (inundaciones urbanas por aguas Lluvias) y de Cauces (inundaciones y erosiones de riberas por crecidas en cauces naturales), los que constituyen una forma de planificación para mejorar el sistema de evacuación y contribuyen a disminuir los efectos negativos generados por las Lluvias a nivel urbano.</p> <p>También cuenta con los programas de Conservación de Riberas de cauces naturales, Construcción de sistemas de drenaje urbano y de Construcción de sistemas de control aluvional.</p> <p><b>Dirección General de Aguas:</b> Sus principales atribuciones legales provienen del Código de Aguas, referidas a seguridad de normas de construcción, normas hidráulicas mayores y normas secundarias de calidad de aguas.</p>	

## Ministerio de Salud

Atribuciones	Instrumentos	Fiscalización
<p>Sus labores en el ámbito de la gestión del riesgo se relacionan fundamentalmente con la normativa de salud existente, en las que se le otorgan responsabilidades y funciones en diversos ámbitos vinculados con la salud de la población.</p> <p>El Ministerio cuenta con un Departamento de Emergencias y Desastres, el que tiene entre sus principales funciones realizar todas las acciones necesarias para la preparación y ejecución de las acciones del sector tanto en la prevención y mitigación, como en el manejo de emergencias mayores y/o desastres.</p> <p>Asimismo, sobre los efectos que éstos pueden causar sobre las personas y bienes de los organismos e instituciones del sector.</p>	<p>El principal instrumento legal utilizado en el Ministerio corresponde al Código Sanitario, en él están contenidos los aspectos relativos a la salud de que hace uso la institución.</p> <p>Directamente relacionado con su función en el ámbito de las emergencias y desastres, el Ministerio cuenta con un reglamento de carácter interno a través del que se incorporan medidas de prevención y mitigación en la construcción de nuevos hospitales.</p>	<p>El Ministerio de Salud realiza una inspección propia de toda su infraestructura hospitalaria, a través de la Unidad de Inversiones, perteneciente a la División de Presupuesto y Planificación del Ministerio.</p>

### Atención de la emergencia y rehabilitación\*

Las actividades realizadas se desarrollan en el marco del Plan Nacional de Emergencias. El primer diagnóstico de situación es realizado en los municipios afectados bajo la coordinación de los directores comunales y regionales de emergencia.

En esta fase la labor de las municipalidades además de la realización de diagnósticos, se enfoca en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Para ello se destinan establecimientos para albergue, donde la población recibe habitación y alimentación, además de la atención de salud necesaria. La elección de los albergues se hace en la medida de lo posible recogiendo una propuesta de ONEMI para la identificación de lugares aptos.

En los casos en que la infraestructura de los albergues ha sido inhabilitada por el fenómeno que generó la emergencia, se dispone de carpas o viviendas prefabricadas para dar una solución transitoria de albergue a la población. Por lo general estas son distribuidas a la población a través de una coordinación que se establece a partir de los municipios.

La rehabilitación se realiza de acuerdo con las funciones de cada sector. En términos generales la respuesta sectorial se organiza de acuerdo con los requerimientos específicos demandados y lo hacen a través de sus distintos departamentos o unidades del mismo modo que lo harían en tiempos normales. Es decir, no existe personal especialmente destinado a estas funciones. En algunos casos, como son Salud, Obras Públicas y Agricultura, se cuenta con Unidades de Emergencia, a través de las que se ayuda a coordinar los procedimientos.

El restablecimiento de los servicios básicos, es una responsabilidad que recae en Chile en las propias concesionarias, por lo tanto, la labor ejercida por las Superintendencias es vigilar que se cumplan los requerimientos necesarios para que sea posible restablecerlos en el menor tiempo posible.

En el caso de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ésta sólo tiene competencias en el ámbito urbano, ya que en el rural el restablecimiento de los servicios de agua potable es una responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas (DGA).

Una vez superada la etapa de Rehabilitación y realizado el Diagnóstico de Situación por parte de los distintos sectores, se da paso a la Reconstrucción.

En Chile la fase de reconstrucción es una labor básicamente sectorial y se desarrolla de acuerdo con los siguientes procedimientos: una vez realizada la evaluación técnica de daños, se formulan los Planes de Reconstrucción de la infraestructura. La priorización para la reparación de la infraestructura pública dañada se hace de acuerdo con lo establecido en el Plan de Reconstrucción y los lineamientos definidos por éste.

Una parte de la infraestructura es recuperada a través de acciones directas de Estado en su ejecución, sin embargo la mayor parte se hace a través de licitaciones públicas, lo que lleva a plazos relativamente extensos de recuperación.

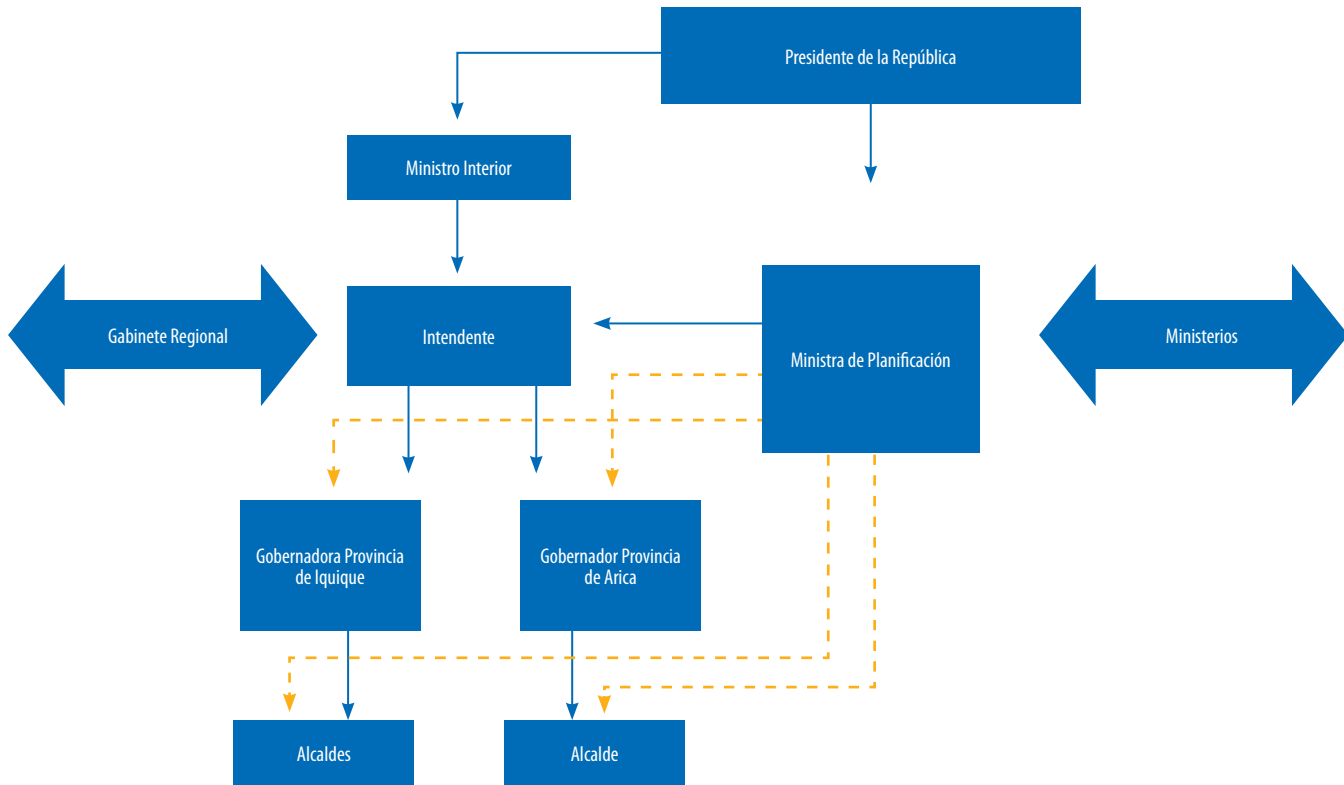
El terremoto del 2005 en la región de Tarapacá ofrece una ilustración de la forma en que ha operado el sistema en el pasado.

---

\**(Tomado de "Información para la gestión de riesgo de desastres estudio de caso de cinco países. Chile". BID- CEPAL. 2007. Pp. 108-109).*

## Coordinación Nacional en caso de Emergencia

### Flujo de coordinación para el Plan de Reconstrucción



Fuente: Plan de reconstrucción Tarapacá, 2005.

# Compartir Experiencias y Herramientas para la Gestión Integral del Riesgo

El presente catálogo se compone de un conjunto de cuadernillos temáticos en los que se presentan y desarrollan de manera sintética, aspectos relevantes para la incorporación de la gestión de riesgos ante desastres a nivel regional y local, teniendo en consideración experiencias y herramientas de distintos países de América Latina y especialmente del contexto de trabajo propio del territorio chileno.

Con el objetivo de promover que la gestión de riesgos se inserte en el marco institucional y, por lo tanto, en las organizaciones y en los enfoques de planificación y gestión que adoptan los agentes gestores del desarrollo; se incorporaron contenidos y sintetizaron experiencias nacionales e internacionales relacionadas con los distintos escenarios de

acción de la Gestión de Riesgos, considerando temas relevantes tales como: La planificación del territorio a nivel local y regional; la gestión local y la participación; el desarrollo de capacidades; la recuperación post-desastre; los procesos de reconstrucción; las herramientas y mecanismos para la respuesta a desastres; y las organizaciones y políticas de la Gestión de Riesgos en Chile. Todo esto, dirigido a autoridades y técnicos del nivel regional y comunal.

En nuestro propósito de presentar los principales insumos y resultados producto de la práctica y la experiencia en torno a la gestión de riesgos; se buscó desarrollar cada tema de acuerdo a una estructura general, en donde se observara lo siguiente:

<b>Experiencia / Herramienta:</b>	
<b>Título:</b>	Se refiere al nombre que se le ha dado a la experiencia o herramienta en función de su alcance, área geográfica y/o territorio de implementación
<b>Ámbito de aplicación:</b>	Corresponde al escenario territorial en el cual se da lugar a la implementación de la experiencia o el desarrollo de la herramienta. Para el caso del presente catálogo se circunscribe únicamente al ámbito regional o local.
<b>Propósito:</b>	Se refiere al objetivo estratégico o el fin a alcanzar al momento de implementarse la experiencia o la herramienta.
<b>Contexto de aplicación:</b>	Se relaciona con el escenario geográfico en el cual se desarrolló el proceso y los principales actores responsables y beneficiarios de las actividades implementadas.
<b>Descripción de la experiencia/herramienta:</b>	Corresponde a la caracterización de los aspectos técnicos y/o metodológicos que orientaron la intervención
<b>Instrumentos de aplicación:</b>	Se refiere a todos los insumos de apoyo que fueron utilizados como referencia, guía y orientación para la facilitación de las actividades o la gestión de los productos; estos incluyen políticas, guías, manuales, fichas técnicas, planes, publicaciones y otros documentos de referencia
<b>Enlaces:</b>	Corresponde a los aspectos bibliográficos y vínculos con páginas web donde se puede tener acceso a la información base que fue consultada para la construcción de los cuadernillos.







## Referencias

Arenas, Lagos e Hidalgo, 2010. **“Los riesgos naturales en la planificación territorial”**, *Temas de la Agenda Pública*, Centro de Políticas Públicas, PUC, Año 5/Nº 39, octubre de 2010.

CEPAL – BID, 2007. **“Información para la gestión de riesgo de desastres estudio de caso de cinco países: Chile”**. Naciones Unidas, CEPAL y Banco Interamericano del Desarrollo (BID), impreso en México, diciembre de 2007.

Chuquisengo, 2011. **“Guía de Gestión de Riesgos de Desastres. Aplicación Práctica”**. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; BID; Soluciones Prácticas. Lima, Perú, diciembre de 2011.

CWGER, 2008. **“Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana”**. Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana (CWGER) en colaboración con Grupo de trabajo UNDG-ECHA sobre transición. Abril de 2008.

ECHO, 2010. **“Documento Análisis de Riesgos de Desastre en Chile. VI Plan de Acción DIPECHO”**, Financiado por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), Programa de Preparación para Desastres (DIPECHO). Santiago de Chile, noviembre de 2010.

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, 2002. **“Plan Nacional de Protección Civil. Instrumento Indicativo para la Gestión Integral de Protección Civil”**. Decreto N° 156, 12 de marzo de 2002.

PNUD, 2007. **“Documento Regional. Catálogo de Instrumentos de Gestión Municipal para la reducción de Riesgos y Preparativos para Emergencias.”** PNUD. La Paz, Bolivia, abril de 2007.

Sánchez, R., 2010. **“La debilidad de la gestión del riesgo en los centros urbanos. El caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile”**. En revista de geografía Norte Grande.

Soms, Esteban, 2007. **“Estrategias y Planes Regionales, Guía Metodológica”**. Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.

## Vínculos web

**Sobre planificación e implementación de la recuperación temprana, ver:** <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17997/doc17997-contenido.pdf>

**Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana**  
<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17997/doc17997-contenido.pdf>

**Catálogo de Instrumentos de Gestión Municipal para la reducción de Riesgos y Preparativos para Emergencias**  
<http://www.desaprender.org/tools/catalogo-de-instrumentos-en-gestion-municipal-para-la-reduccion-de-riesgos-y-preparativos-ante-emergencias-documento-regional>





El presente catálogo se compone de un conjunto de cuadernillos temáticos en los que se presentan y desarrollan de manera sintética, materias relevantes para la incorporación de la Gestión de Riesgos de Desastres a nivel regional y local en Chile.

Con el objetivo de promover que la gestión de riesgos se inserte en el marco institucional y, por lo tanto, en las organizaciones y en los enfoques de planificación y gestión que adoptan los agentes, y de esta manera permee en las formas de actuar, las políticas, normas e instrumentos de intervención, se desarrollaron contenidos y sintetizaron experiencias nacionales e internacionales sobre la incorporación de la Gestión de Riesgos en la planificación del territorio a nivel local y regional; la gestión local y la participación; el desarrollo de capacidades; la recuperación post-desastre; la emergencia; y las organizaciones y políticas de la Gestión de Riesgos en Chile.

Los cuadernillos que componen este catálogo contribuirán a las autoridades y actores sociales a incorporar la gestión integral del riesgo de desastres en la planificación y desarrollo regional y local de sus territorios.



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Área de Desarrollo Local y ODM  
Dag Hammarskjöld 3241  
Vitacura, Santiago 7630412 Chile

[www.pnud.cl](http://www.pnud.cl)

Con la colaboración de la  
Dirección General de Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil de la Comisión Europea



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil