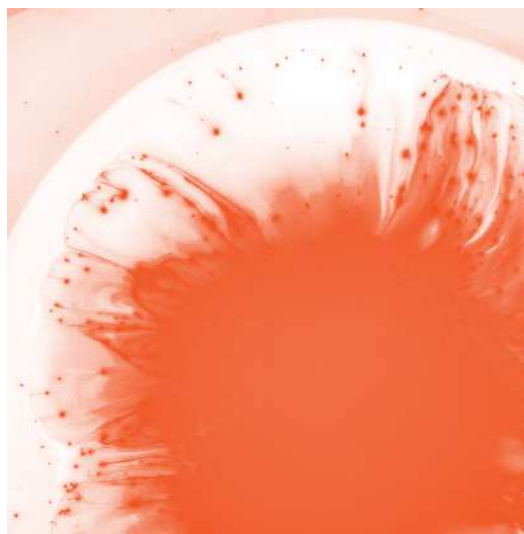


Pensar la pandemia desde un nuevo enfoque

6 propuestas para la Gestión del Riesgo de Desastres
como marco de acción para la pandemia y la recuperación



Pensar la pandemia desde un nuevo enfoque
6 propuestas para la Gestión del Riesgo de Desastres
como marco de acción para la pandemia y la recuperación

Autores

Gonzalo Bacigalupe
Investigador CIGIDEN

Rodrigo Cienfuegos
Director CIGIDEN

Luis Cordero Vega
Director Espacio Público

Lucía Dammert
Directora Espacio Público

Alejandro Ferreiro
Director Espacio Público

Manuel Inostroza
Director Espacio Público

Juan Felipe López
Director Espacio Público

Manuel Tironi
Investigador principal CIGIDEN

Diseño y diagramación
María Paz Ríos Canala-Echevarría

© CIGIDEN
© Espacio Público

Derechos reservados

Primera edición, agosto 2020

Pensar la pandemia desde un nuevo enfoque

6 propuestas para la Gestión del Riesgo de Desastres
como marco de acción para la pandemia y la recuperación



INTRODUCCIÓN

Pensar la pandemia desde un nuevo enfoque

6 propuestas para la Gestión del Riesgo de Desastres como marco de acción para la pandemia y la recuperación

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés), un desastre puede definirse como “una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, lo que lleva a uno o más de los siguientes efectos: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”. Un desastre, por tanto, sobrepasa los fenómenos geofísicos e integrando eventos climáticos, tecnológicos, biosanitarios, y expresamente [eventos pandémicos como el que enfrentamos](#).

Los desastres pueden evitarse o, al menos, mitigarse sustantivamente. Esta premisa es la principal motivación para desarrollar investigación para la reducción del riesgo incorporando perspectivas sistémicas y transdisciplinarias. La investigación y práctica se nutre de los aprendizajes de experiencias previas, como han sido aquellas derivadas de las frecuentes amenazas naturales que nos afectan (terremotos, tsunamis, aluviones...), pero también deben considerar experiencias de manejo biosanitario como fue la pandemia del H1N1 en 2009 en Chile.

Lamentablemente nos encontramos hoy frente a un desastre derivado de estrategias inadecuadas de control de la pandemia que han priorizado la gestión hospitalaria de enfermos, en desmedro de los esfuerzos de trazabilidad y aislamiento, esenciales para cortar la cadena de contagios. La gestión hospitalaria es por supuesto necesaria e importante, pero constituye la “última línea de respuesta”. Al constatar esta situación, se evidencia nuevamente lo difícil que resulta para los Estados (y la sociedad) el invertir en prevenir y reducir riesgos para evitar que las amenazas se transformen en desastres. Lo que hemos visto estos meses, no es muy distinto de lo que hacemos para enfrentar tsunamis, aluviones, o marejadas: curar, más que prevenir.

Es justamente aquí donde radica la importancia de las perspectivas derivadas de la investigación y prácticas de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), pues éstas buscan impulsar un cambio de paradigma fundamental para abordar prospectiva e integradamente los riesgos sistémicos. Los aprendizajes y experiencias desde la GRD han sido importantes para algunos países que han manejado bien la pandemia, pero han tenido poca visibilidad hasta ahora en el caso de Chile, en donde la primera etapa de la crisis fue abordada priorizando fuertemente la gestión sanitaria.

En la perspectiva de las enseñanzas que nos dejan la teoría y práctica de GRD y la experiencia de países exitosos en el control del COVID-19, proponemos algunas medidas que pueden ser útiles para mejorar el manejo de la emergencia y prepararnos para la fase de desconfinamiento y recuperación del desastre. A las experiencias y discusiones acerca del rol de la GRD en el desafiante contexto de la adaptación a la crisis climática, se deben sumar ahora los aprendizajes de países que supieron utilizar la GRD para abordar de mejor manera la pandemia. Esto es especialmente cierto en el marco de las discusiones del proyecto de Ley que crea la nueva Agencia Nacional de Protección Civil y la Ley Marco de Cambio Climático.

Los modelos de GRD han cambiado al ritmo de las nuevas formas de entender el desastre y su ciclo. Los modelos han evolucionado del entendimiento del desastre como un evento extremo localizado en el espacio y en el tiempo (y por tanto con foco en la emergencia, entendida como las operaciones de respuesta logística, humanitaria e infraestructural al evento inmediato) al reconocimiento de la vulnerabilidad, la resiliencia y las condiciones subyacentes como los principales factores para explicar tanto las causas de los desastres como su prevención y mitigación.

Al día de hoy, el sistema chileno de GRD—y particularmente la ONEMI—aún muestra una importante brecha entre estos dos modelos. Sin bien ONEMI ha realizado esfuerzos para acercarse a una gestión del riesgo más integrada, su diseño institucional aún circunscribe su función a la respuesta inmediata, dejando lagunas sustantivas en temas de planificación territorial, participación local, alertas tempranas, mitigación y adaptación, dimensiones que son en la mayoría de los casos, abordadas por distintos ministerios sectoriales sin una adecuada coordinación.

Se presentan seis propuestas que podrían contribuir a robustecer la gestión del riesgo de desastre, sobre todo pensando en la posibilidad de reestructurar el sistema de GRD en Chile de cara un abordaje sistémico de las distintas amenazas a las que seguiremos expuestos, incluyendo aquellas de origen biológico. La forma de presentar las seis propuestas está organizada como hoja de ruta, distinguiendo propuestas inmediatas (para empezar a diseñarse e implementarse a la brevedad) y propuestas de mediano plazo (de seis a ocho meses más).

"Los desastres pueden evitarse, o al menos, mitigarse sustantivamente. Esta premisa es la principal motivación para desarrollar investigación para la reducción del riesgo incorporando perspectivas sistémicas y transdisciplinarias".

"Los modelos de GRD han evolucionado del entendimiento del desastre como un evento extremo localizado en el espacio y tiempo (emergencia), al reconocimiento de la vulnerabilidad, la resiliencia y las condiciones subyacentes como los principales factores para explicar las causas de los desastres y su mitigación".



PROPUESTAS PARA EL FUTURO

1. Actualizar la labor de ONEMI y el proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección civil, incorporando las amenazas biológicas tal como recomienda la ONU

Históricamente, ONEMI ha delimitado su funcionamiento a la **emergencia**, centrándose en la gestión de monitoreo, ayuda in situ y operaciones directas de abastecimiento y apoyo. Estas funciones se enmarcan en la lógica convencional del desastre entendido como un evento delimitado espacial y temporalmente. Si bien en los últimos años han habido esfuerzos por incorporar un enfoque prospectivo, levantando por ejemplo información acerca de factores subyacentes del riesgo¹, la institucionalidad actual (y aquella propuesta en el proyecto de ley) sigue teniendo serias dificultades para anticipar impactos sistémicos y en cascada, que orienten el diseño de medidas de adaptación y mitigación. De hecho, los planes [nacionales de GRD siguen estando definidos por variables de riesgo](#), siendo entendido el riesgo desde las amenazas naturales específicas, más que cómo el resultado de fallas que se incuban en la exposición y la vulnerabilidad. Por lo tanto, para que ONEMI gire hacia funciones de **resiliencia** –que pueda desplegarse en diversas catástrofes ambientales, biológicas, sanitarias–, se requiere construir la institucionalidad priorizando el entendimiento de las consecuencias que múltiples amenazas pueden tener sobre la sociedad, más que desde el análisis de variables aisladas.

Acciones concretas

- » Revisar el Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil, para asegurar la función de evaluación prospectiva del riesgo, monitoreando no solo las amenazas, sino que conociendo y proyectando en el tiempo los niveles de exposición y vulnerabilidad de sistemas físicos, urbanos, productivos y sociales, frente a estas amenazas.
- » Incorporar explícitamente dentro de los ámbitos de acción de esta agencia, la preparación y respuesta frente a amenazas de origen biológico, cómo la que estamos viviendo actualmente.

[1]
<https://www.ONEMI.gov.cl/factores-subya->

2. Crear espacios para la memoria

Un desastre de la amplitud e intensidad como el derivado de la actual pandemia dejará profundos efectos sociales y emocionales en el país. En las experiencias de desastres ha sido clave, para ayudar en los procesos de reparación, crear espacios, instancias y procesos de memoria, educación y conmemoración. Se trata de espacios donde la sociedad completa se vea representada para construir una narrativa compartida sobre el desastre, recordar a quienes fallecieron y construir enseñanzas para el futuro.

2.1. REGISTROS DE HISTORIA ORAL

Objetivo: crear plataforma para registrar las experiencias sobre la pandemia de personas y comunidades diversas, con el objetivo de dejar registro para futuras generaciones y extraer enseñanzas. El proyecto [NYC Covid-19 Oral History, Narrative and Memory Archive del Columbia Center for Oral History Research](#), puede ser una inspiración.

- » Crear una plataforma para registro de historias orales en distintas categorías (individuales y colectivas; vida cotidiana, primera línea médica, funcionarios públicos, etc.)
- » Siguiendo ejemplo japonés, crear una red de memoria que podría alojarse en museos regionales y provinciales, con gestión desde alianza entre DIBAM y ONEMI. El registro podría incluir la recopilación curatorial de cultura material (utensilios médicos y otros objetos), recopilación de archivos (documentos oficiales, correspondencias, prensa) y fotografías.
- » Integrar a fundaciones como Proyecto Memoria para su diseño e implementación.

2.2. MEMORIALES

Objetivo: establecer una red de memoriales para conmemorar los fallecidos y el sacrificio de funcionarios de la salud, líderes locales y otros actores relevantes en la pandemia.

Acciones concretas

- » Gestión desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio a través de un proceso participativo, con apoyo logístico desde el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.
- » Licitación abierta para propuestas de artistas, diseñadores y arquitectos.
- » Creación de programas educativos y de disseminación sobre historia de la pandemia en Chile.

2.3. CURRÍCULO ESCOLAR

Objetivo: integrar en los currículos educacionales del Mineduc bloques específicos sobre la pandemia a modo de fijarla como momento histórico clave para la sociedad chilena.

Acción concreta

- » Comité diverso bajo liderazgo de Mineduc para establecer los contenidos y generar materiales.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA RESPUESTA ACTUAL Y PREPARAR EL DESCONFINAMIENTO



3. Gestionar el riesgo y (re) construir desde lo territorial y comunitario

La práctica de la GRD muestra la importancia fundamental de involucrar a las comunidades en los procesos de prevención, mitigación, preparación, respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Es justamente a nivel local donde están los beneficiarios finales de las políticas públicas, y es en ese nivel donde se experimenta tangiblemente el desastre.

Las comunidades poseen recursos políticos, sociales y organizacionales críticos para una gestión integrada del riesgo. ONEMI ha potenciado en los últimos años un Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) que permite la coordinación entre los niveles nacionales, locales y la sociedad civil, a través de la *Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres*.

[2]

Si bien el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene creada una institucionalidad para gestionar el vínculo con los territorios, dado el carácter de desastre se propone un equipo *ad hoc* que reporte tanto a Presidencia como a la coordinación nacional de la crisis.

[3]

Un ejemplo a seguir en esta materia es la [COVID-19 Local Government Response Unit](#) implementada por el gobierno neozelandés.

3.1. UNIDAD DE RESPUESTA LOCAL (URL)

Objetivo: establecer una gobernanza *ad hoc* en el centro del gobierno (dependiente de presidencia o Ministerio del Interior y Seguridad Pública²) que articule y se vincule de manera efectiva con intendentes, futuros gobernadores y alcaldes, para conectar las decisiones de política pública con la realidad de los territorios y las personas³.

Acciones concretas

- » Empoderar a gobiernos locales (intendencia, municipios y organizaciones de base) en el ejercicio de su gobernanza mediante la toma de decisiones, que vayan acorde a los requerimientos definidos centralmente para enfrentar la pandemia.
- » Diseñar y proponer medidas específicas de bienestar social focalizadas en poblaciones de riesgo o vulneradas, y en respeto de las tradiciones y cultura de comunidades indígenas.

- » Crear informes periódicos basados en diagnósticos precisos, sobre efectos comunales de confinamiento y eventualmente gestionando apoyos económicos directos.
- » Aprovechar las capacidades del Sistema de Protección Civil para:
i) apoyar y asegurar la entrega de ayuda esencial para las comunidades, ii) coordinar con organizaciones funcionales, juntas de vecinos y parroquias, ONGs y otros colectivos territoriales.

3.2. EVALUACIÓN DEL RIESGO PARA EL DESCONFINAMIENTO Y LA RECUPERACIÓN⁴

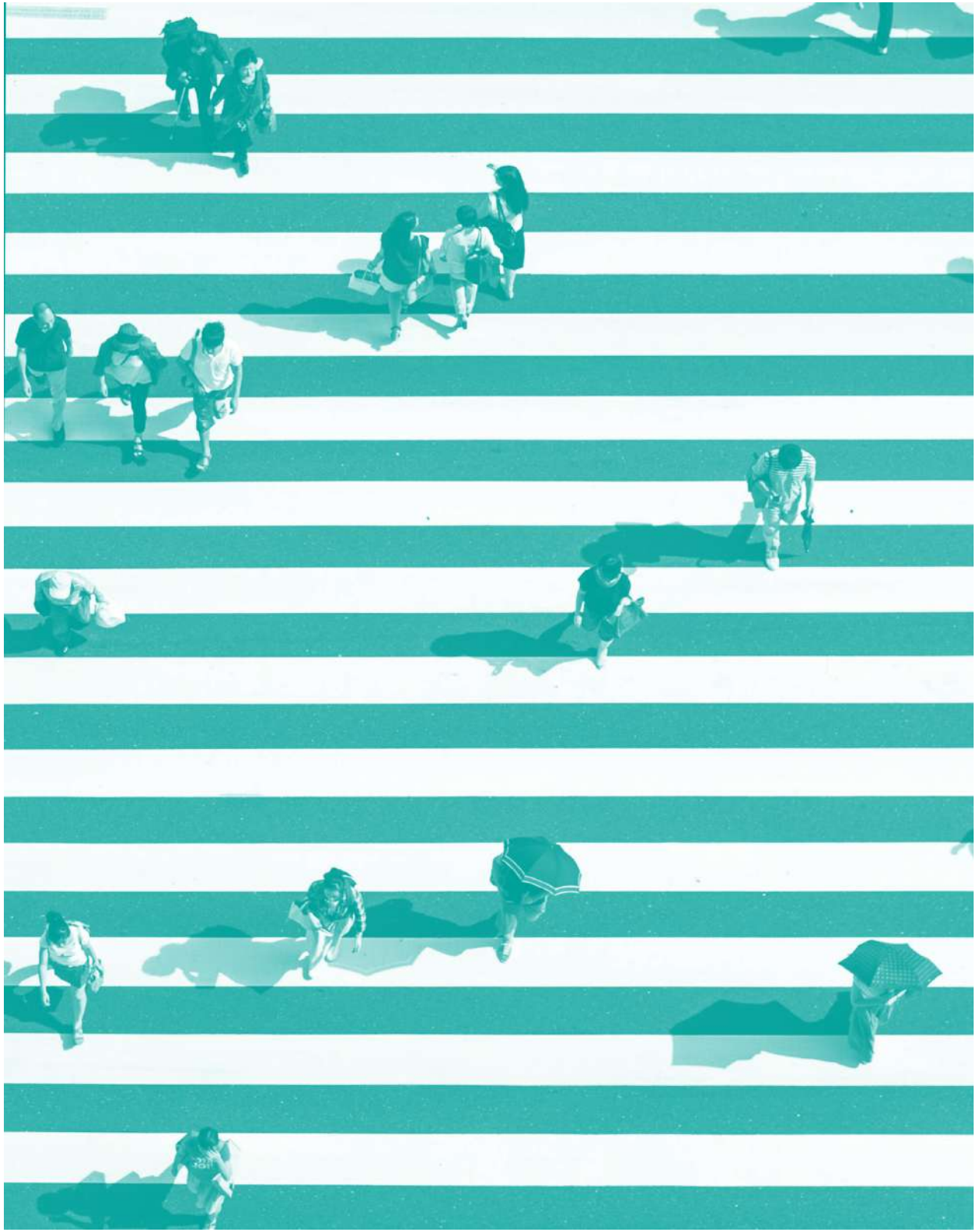
Objetivo: producir información integrada cruzando variables socio-demográficas, socio-culturales, urbanas e infraestructurales (infraestructura crítica) para la vigilancia de riesgos convergentes.

Acciones concretas

- » Integrar al "Visor Territorial" diseñado por el Ministerio de Bienes Nacionales y MINSAL, con mapas a nivel regional e inter-regional identificando riesgos convergentes, por ejemplo, situaciones críticas donde COVID-19 tiene el potencial de interactuar con otras vulnerabilidades y amenazas socio-naturales tales como asentamientos informales, población expuesta a amenazas naturales, vulnerabilidad hídrica, fragilidad de infraestructura crítica, etc.
- » Generar reportes para municipios (en coordinación con URL) sobre focos críticos para planificación de recuperación y una potencial segunda ola de COVID-19.

[4]

Es imprescindible velar por la centralización de la gestión y la homogeneidad metodológica. La ONEMI podría coordinar el esfuerzo.



4. Reestructurar estrategia de comunicación de riesgo

La comunicación de riesgo en situaciones de crisis es una pieza fundamental de la GRD. En ésta no solo se juega la posibilidad de comunicar información y construir mensajes que propicien conductas protectoras, sino también generar confianzas colectivas y una sensación de cohesión. Para el caso del COVID-19 en Chile, el gobierno debe asegurar una estrategia de comunicación integrada que sea capaz de entregar sin eufemismos el estado de situación y las acciones que se están implementando para mejorar. El diseño comunicacional también debe convocar a la ciudadanía en el esfuerzo colectivo que significa suprimir la pandemia, superar el desastre y construir un futuro esperanzador que movilice a la ciudadanía a cumplir con las recomendaciones que la autoridad propone.

4.1. DEFINICIÓN DE TONO Y OBJETIVO COMUNICACIONAL

Objetivo: establecer lineamientos comunicacionales transversales para todas las vocerías oficiales, específicamente con respecto a información y mensajes a la ciudadanía (estado de situación, indicadores críticos, acciones y efectos esperados en los indicadores).

Acciones concretas

- » Implementar estrategias narrativas que inviten a la confianza, transparencia, colaboración y un sentido colectivo. Por ejemplo, eliminar metáforas bélicas (“batalla”, “enemigo”, “enfrentamiento”). [El mensaje del 23 de marzo de Jacinta Arden](#), Primer Ministro de Nueva Zelanda, ha sido celebrado como un ejemplo en esta dirección.
- » Utilizar lenguaje claro, entregar información fiable, con honestidad y sin eufemismos, con énfasis en pedagogía pública, vale decir, explicar las razones de las decisiones por complejas o difíciles que estas sean, exponiendo la evidencia que existe y que respalda las decisiones a tomar. Angela Merkel, Canciller de Alemania, ha sido ejemplo destacada por la [claridad técnica de sus mensajes](#).

4.2. VOCERÍA

Objetivo: organizar vocerías oficiales, entregando responsabilidad de comunicación principal a una voz creíble para distintas audiencias.

Acciones concretas

- » Debe existir una persona que centralice la vocería oficial recayendo en la persona responsable a nivel nacional de la estrategia para gestionar la crisis.
- » Siguiendo el ejemplo de Nueva Zelanda y otros países, ungir a una persona a cargo de una vocería técnica, con validación de mundo científico, que entregue información clara respecto de los datos y estadísticas asociadas a la crisis.

4.3. REDES SOCIALES

Objetivo: organizar, sistematizar y optimizar uso de redes sociales en un periodo especial de desastre.

Acciones concretas

- » Hacer uso ordenado y estratégico de redes sociales, por ejemplo enviando cápsulas a todos los celulares o utilizando Facebook Live (como lo hizo Nueva Zelanda).
- » Mantener un sitio web de dedicación exclusiva a pandemia que sea fiable, constantemente actualizado y con información relevante para la población.
- » Desplegar mensajes a través de “líderes de opinión” cercanos a menores de 25 años para llegar a la población joven, que desarrolla menos sintomatología, pero pueden constituir vectores de contagio.

5. Potenciar y abrir el rol de las ciencias

Todos los casos de éxito en la gestión de la pandemia (NZ), y más ampliamente de la gestión del riesgo de desastres, han contado con grupos asesores científicos cohesionados, validados y con capacidad real de injerencia en las políticas públicas. NZ ha sido capaz de combinar una exitosa estrategia comunicacional junto a una “good science”, es decir, contar con un equipo de expertos que entrega recomendaciones al gobierno y este, a su vez, ha sido capaz de traducir de forma clara y directa recomendaciones al lenguaje de la gestión gubernamental.

5.1. POTENCIAR FUNCIÓN DE LAS CIENCIAS

Objetivo: sustentar las políticas e intervenciones con conocimiento científico acumulado, validando política y técnicamente rol de ciencias a través de un rol sustantivo en la gestión de la crisis.

Acciones concretas

- » Sistematizar un comité/ mesa/ equipo estable, validado y de alta excelencia como la contraparte científica del gobierno.
- » Asegurar composición interdisciplinaria, integrando a las ciencias sociales y las humanidades en los comités/ mesas/ equipos.
- » Darle voz real a comités/ mesas/ equipos científicos en toma de decisiones⁵.
- » Comunicar el papel de comités/ mesas/ equipos científicos a través de reportes diarios y sitio web.

[5]

La voz debe existir, pero ello no necesariamente debe suponer que los gobiernos acojan las propuestas de cada comité, mesa, expertos científicos, etc. El gobierno debe decidir ponderando otros factores que no siempre están en la retina de los grupos mencionados. Lo que sí debe hacer el gobierno es **explicar por qué** toma decisiones que eventualmente diverjan con las recomendaciones recibidas para fortalecer la confianza entre el gobierno, la ciencia y la comunidad científica y de expertos.

5.2. PLATAFORMA PÚBLICA DE DATOS

Objetivo: contar con un lugar único para acceder a bases de datos sistematizadas, homologadas, detalladas y desagregadas a nivel comunal (con todos los resguardos de anonimización) para su uso científico⁶.

Acciones concretas

- » Robustecer la División de Gobierno Digital de Segpres, específicamente la unidad de datos.gob.cl, para que en alianza con otros organismos públicos (INE, DEIS, SRC y otros) disponibiliza de manera transparente y legítima los datos para la toma de decisiones.
- » Crear un portal de datos abiertos para que los expertos, comunidades científicas, académicos y centros de estudio puedan utilizar la data y hacer cruces o estudios que sean relevantes para la toma de decisiones. De esa manera se maximiza –a partir del uso de la inteligencia colectiva– el poder del país para generar información robusta y útil. Quienes usen la data deberán explicitar en el sitio para qué es relevante la información que analizan, qué datos usaron, la metodología y las principales recomendaciones.
- » Oficializar a una institución distinta al gobierno de turno para la gestión de los datos. De esa manera se refuerza la transparencia y se promueve la confianza con la información entregada.

[6]

Este sistema debe impedir la identificación individualizada y retrospectiva de las personas enfermas y sus domicilios. Cuando se trate de información personal sensible es natural, y legalmente exigible, que esa información solo quede en poder de las autoridades sanitarias.



6. Planificar el desescalamiento, la rehabilitación y la reconstrucción social

En el ciclo del riesgo de desastre es fundamental la fase de rehabilitación y reconstrucción, es decir la reconstitución social, económica e infraestructura post-desastre teniendo como objetivo aumentar la resiliencia frente a futuros eventos y propiciar la cohesión social. En el caso de la pandemia, si bien el peak aún es incierto, es imprescindible pensar desde ya en el desescalamiento, la rehabilitación y la recuperación. Este proceso si bien lo incluye, va más allá del ámbito económico, y requiere una reflexión sistemática y científicamente sostenida acerca de las desigualdades y fallas sistémicas que han favorecido el desenlace hacia el desastre.

6.1. CREACIÓN DE UN CONSEJO NACIONAL PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESESCALAMIENTO Y FUTURAS OLAS PANDÉMICAS

Objetivo: convocar a diversos actores validados en sus respectivas áreas que de manera transversal, puedan diseñar propuestas en aspectos críticos del desescalamiento, incluyendo escenarios de ola sucesivas del virus.

Acciones concretas

- » El Consejo puede tener además una sub-estructura de mesas expertas en diversos ámbitos: Recuperación económica y laboral, Educación, Transporte y movilidad, Cohesión social, Apoyo psicosocial y estrés post-traumático, entre otros.
- » Las mesas expertas deben ser interdisciplinarias para abarcar todas las dimensiones de los desafíos.

6.2. REPORTE NACIONAL DE CARACTERIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA Y EFECTOS COVID-19

Objetivo: tener información representativa y desagregada a nivel comunal para diseñar políticas focalizadas post-pandemia.

Acciones concretas

- » Consolidar en un reporte oficial toda la información producida en diversos organismos del Estado y de la comunidad académica y científica que permitan informar la situación pormenorizada de territorios, hogares y personas a lo largo de Chile.
- » Generar data propia sobre el COVID y sus consecuencias en las personas.

