

Panorama de la **SEGURIDAD SOCIAL**

Nº 14

Panorama de la Seguridad Social es una publicación de la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, corporación de derecho privado, integrante de la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción.

ISSN: 0718 4697

EN ESTA EDICIÓN:

“Red de Emergencia Social para Enfrentar Contingencias y Catástrofes”.

Editorial

El terremoto y tsunami que afectó vastas zonas de nuestro país el pasado 27 de febrero, con todo lo que significan las pérdidas humanas, y las cuantiosas mermas materiales, dejaron en evidencia la escasa o nula información y educación de la población respecto a cómo reaccionar ante desastres de esta magnitud, o qué hacer para minimizar sus impactos, así como la lenta reacción de las autoridades y organizaciones para activar un plan de emergencia que considerara factores de salud física y psicológica, además del abastecimiento de insumos de primera necesidad (agua, luz y alimentación), y grandes fallas en los procedimientos de emergencia que deben activarse en forma automática.

Para CIEDESS, una adecuada política pública en materias de seguridad social debe incluir un mecanismo de articulación de redes sociales ante emergencias, desde la perspectiva de los fenómenos naturales que han marcado la historia de nuestro país.

Por lo anterior, se decidió realizar una Mesa de Trabajo, a la que se invitó a los Sres. Alberto Maturana P., Profesor y Académico de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile; Andrés Toro A., Coordinador de la Unidad de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social de MIDEPLAN; Francisco García F., Capitán de la 1era Compañía de Bomberos de Santiago; y Erwin Siebert, Coronel de la Dirección de Operaciones del Ejército de Chile, para conocer su experiencia y puntos de vista en torno a ¿cuál es la situación actual en Chile? y ¿qué lecciones se pueden extraer de los últimos eventos mencionados?, entre otras interrogantes.

Panorama de la SEGURIDAD SOCIAL

1. Andrés Toro A.¹: Coordinador de la Unidad de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva de la Sección de Protección Social de MIDEPLAN.

El Estado, para situaciones de emergencia, no tiene un presupuesto abultado. Hay muy pocos recursos y los que hay están destinados a algunos ítems en particular; lo único que sirve es volver a unirse y hacer que los servicios públicos y la institucionalidad sumada a las habilidades de cada una de las personas que trabajan en eso, se desplieguen para llevar a buen cauce con todas las soluciones.

En el Ministerio de Planificación, se acotaron 3 ámbitos de trabajo frente a las catástrofes: la primera, buscar la información, tener acopio y manejo de ella, sobre la población que está en situación de catástrofe para tomar decisiones de focalización y despliegue de los subsidios, en especial a quienes lo necesitaban en ese momento.

Otro lineamiento importante es el trabajo intersectorial de redes, materializando - a nivel comunal -, a través de las redes locales de apoyo a las intervenciones específicas, especialmente en la línea de la protección social. Por último, como tercer ámbito se tiene a los funcionarios de las municipalidades y a las familias afectadas por las catástrofes.

La gestión de la información se sustenta en el registro informatizado de la Encuesta Familiar Única de Emergencia, y en un procesamiento de la información desagregada a nivel comunal, provincial, regional y nacional.

Su procesamiento aportó los datos relevantes para la organización de las líneas de intervención del Plan de Emergencia. Además, aportó datos relevantes que sirvieron a la toma de decisiones de otras instituciones implicadas en la atención de la emergencia y del proceso de reconstrucción.

Por ello es importante que la información pueda ser observada, leída y analizada por usuarios de diferente nivel, especialmente el nivel comunal por parte de las municipalidades.

¹ Andrés Toro Aguilar, es Asistente Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Master en Trabajo Social; trabajó en FOSIS y en Fundación Chile, a cargo de Sistemas de Información y Derivación de Competencias Laborales Juveniles. Actualmente es Coordinador de la Unidad de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva Sistema de Protección Social del Ministerio de Planificación, cuyo rol principal es velar por la correcta implementación del sistema en los territorios.

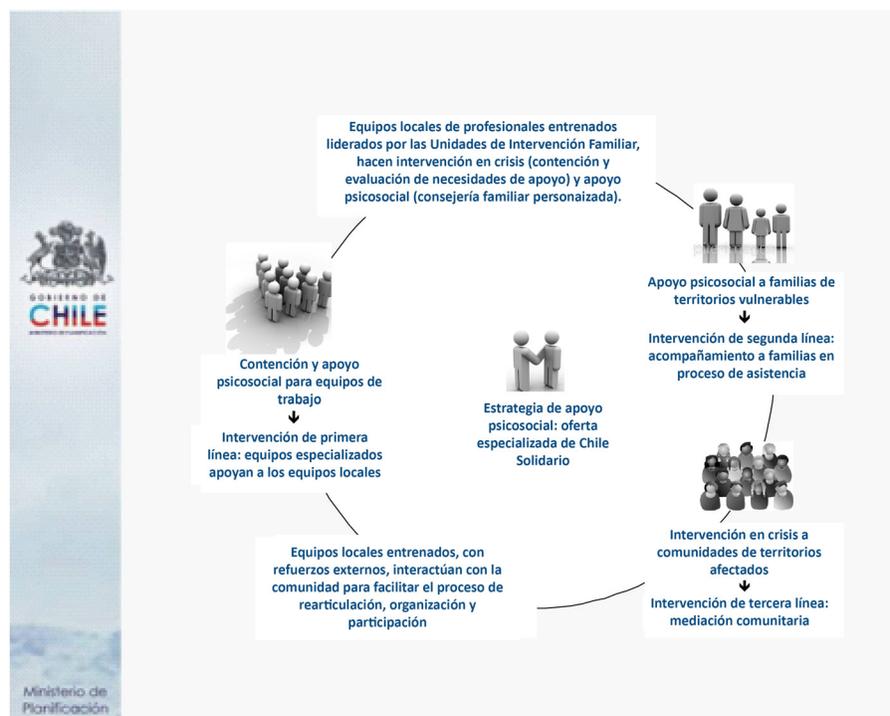
La implementación de las líneas de intervención de Mideplan se sustentaron sobre tres condiciones de desarrollo: acopio, manejo y uso de información sobre la población damnificada; trabajo intersectorial de redes; y apoyo psicosocial.

Panorama de la **SEGURIDAD SOCIAL**

La gestión de redes se sustenta en la recopilación sistemática de las alternativas de apoyo, y de las iniciativas concurrentes de otros servicios públicos. Su expresión práctica fue la consolidación de “mapas de oferta de emergencia” que permitieron a los municipios - como actor central -, articular los apoyos organizados por la institucionalidad público-privada, en torno a las necesidades específicas de su comunidad.

A su vez, la metodología de implementación de apoyo psicosocial de los territorios se traduce en ayuda constante a los funcionarios públicos y redes para enfrentar la emergencia, reformular sus procesos y retomar las rutinas institucionales. Adicionalmente, se creó el programa de “Cuidados para el que Cuida” y el programa “Asistencia técnica y fondos de apoyo al funcionamiento de las redes comunales de Protección Social. Así lo refleja el Cuadro N°1.

Cuadro N°1
Metodología de la Implementación de Apoyo Psicosocial a los Territorios



La gestión de redes de Mideplan permitió la consolidación de “mapas de oferta de emergencia”, permitiendo la materialización de ayuda en torno a las necesidades reportadas.

Panorama de la SEGURIDAD SOCIAL

2. Francisco García F.², Capitán de la 1ª Compañía de Bomberos de Santiago

Bomberos de Chile es una institución jerarquizada, republicana y voluntaria. Frente a la catástrofe ocurrida en febrero de 2010 en Chile, y la forma en que se actuó, se tiene como hito que a raíz del desastre de las Torres Gemelas, el año 2000, a nivel mundial hubo un antes y un después en todo lo que significó el accionar de bomberos. Esto, dado lo que significó la muerte de 358 miembros en ese incidente que dio un vuelco al pensamiento de lo que son los bomberos. Se produjo un giro en términos de que el rescate de las estructuras colapsadas y espacios confinados no estaba lo suficientemente abordado, especialmente en Chile, donde no había la capacidad de respuesta ante un terremoto.

Bomberos funciona en la acción, a diferencia de otras instituciones, que pueden hacerlo en estado de excepción. La capacidad de respuesta de bomberos tiene que ser inmediata. A partir de lo ocurrido con las Torres Gemelas, se vio el énfasis que hay que darle al rescate. Bomberos en Chile creó la Fuerza de Tarea (2002) y adoptó estándares internacionales, los cuales permiten que una unidad de rescate de alrededor de 45 a 90 hombres pueda, en muy corto plazo, salir de cualquier lugar del país para solucionar una emergencia. Lamentablemente, los cuerpos de bomberos voluntarios tienen los recursos limitados.

Para el Cuerpo de Bomberos de Chile, el año 2010 es muy particular; todo comienza con el desastre de Haití y luego el de Chile. Bomberos se ofreció, porque tiene capacidad y contingente de fuerza de tarea que estaba permanentemente entrenándose para esos eventos, y cuenta con gente capacitada para enfrentarlos. Y así fue, pues las familias de las personas desaparecidas en Haití se comunicaron con la unidad especializada en rescates de Santiago para que ellos ayudaran en la búsqueda de las personas en esa nación. A las 72 horas, con un trabajo de 24 horas continuas, se logró dar con el cuerpo de una de las víctimas chilenas y se recuperaron 9 cadáveres.

Luego de eso, se devuelve a Chile y, un mes después, ocurre el terremoto. Escatástrofe lleva a Bomberos a mostrar la realidad en la que se encuentran ciertos cuerpos. A pesar de esto, el Gobierno - a través del Ministerio del Interior -, solicita formalmente un accionar rápido en la tarea de rescate, con lo que en 24 horas se tenían todos los medios y elementos disponibles para dirigirse a Concepción.

² Francisco García Fuenzalida es Arquitecto de la Universidad de Chile; Trabaja desde hace 17 años en la empresa Fernández Wood Arquitectos - de proyectos habitacionales -, y antes lo había hecho en la Asociación Chilena de Seguridad. Desde hace 28 años es bombero. Actualmente es Capitán de la 1ª Compañía de Bomberos de Santiago, y miembro de la Fuerza de Tarea del Cuerpo de Bomberos de Santiago.

Ante emergencias como el pasado terremoto, el Cuerpo de Bomberos se abocó prioritariamente a tareas de rescate. El vínculo con el Estado se realizó a través del Ministerio del Interior.

Panorama de la SEGURIDAD SOCIAL

Los cuerpos de bomberos de Santiago, Viña del Mar y Ñuñoa llegaron a la Zona Cero, es decir, el edificio Alto Río, con un total de 48 hombres para apoyar logísticamente en el rescate. Tanto la población civil como el Ejército apoyaron a los rescatistas en su labor.

Bomberos se acantonó junto con el Ejército a una cuadra de la Zona Cero, y se realizó todo el trabajo de recuperación. Se trabajó en dos turnos, totalizando nueve días de trabajo en donde se salvó un cadáver que se logró recuperar después de cinco días, ya que el Cuerpo de Bomberos se había devuelto a Santiago.

Bomberos tiene un accionar mediante un comando incidente, que son estándares internacionales. En éste se desprende verticalmente un jefe de operaciones y consta de una asesoría en todo lo que es estructura, logística, seguridad, rescate y comunicaciones.

3. Coronel Erwin Siebert W. ³, Comando de Logística del Ejército

El Ejército de Chile, a raíz del terremoto, modificó su centro de gravedad en cuanto a las actividades de rutina, fijándose ejes de acción. Uno de estos fue la responsabilidad social institucional, que no es ajeno al eje natural de acción del Ejército, por lo tanto lo que se hizo durante el terremoto no es una cosa especial, sino que parte de su misión en tiempos de normalidad. Pero el énfasis en tiempos de terremoto cambió bastante, y el 27% del total del Ejército se volcó a cuidar del orden público y prestar la ayuda humanitaria en las primeras fases de la emergencia.

La misión del Ejército se basó en un plan llamado “Plan de empleo del Ejército en caso de emergencia, desastre y catástrofe”. El plan que tenía la institución había sido desarrollado antes del terremoto, y ahora se está en una activa fase de revisión; además, hay leyes que están en proceso de modificación.

Durante la catástrofe, el Ejército trabajó en tres fases: la primera fue una fase muy corta, desde que ocurrió el sismo hasta que se decretó el estado de excepción constitucional de catástrofe, lo cual fue en dos fechas: uno decretado para la VII Región y posteriormente para la VI y la VII.

³ Coronel Erwin Siebert Wendt, Oficial de Ejército del Arma de Ingenieros, y Oficial de Estado Mayor; traductor e Intérprete en idioma alemán, Profesor Militar de Escuela y Profesor Militar de Academia en la asignatura de “Organización y Personal”; Licenciado en Ciencias Militares, y candidato al título de “Magíster en Planificación y Gestión Estratégica”.

Bomberos tiene un accionar mediante un comando incidente, que son estándares internacionales. En éste se desprende verticalmente un jefe de operaciones y consta de una asesoría en todo lo que es estructura, logística, seguridad, rescate y comunicaciones.

Panorama de la SEGURIDAD SOCIAL

La segunda se desarrolló luego de decretados los estados de excepción, hasta el inicio del proceso de reconstrucción nacional que, para efectos del Ejército, comenzó el 1 de abril. La tercera fase se desarrolló después del 1 de abril hasta la fecha.

Acá hay una serie de hitos e instancias que se sucedieron a partir de ocurrido el sismo. Por lo mismo, el Ejército dispuso de la activación de los planes de enlace y se impartieron órdenes para el empleo de los medios.

Primero entró en funcionamiento el sistema de comunicación administrativa y respaldo del Ejército, inicialmente en forma gradual, sin problemas. Debido a la hora en que ocurrió el sismo, el personal se fue incorporando paulatinamente a sus respectivas responsabilidades, sobre todo en las primeras 48 horas. Pero la reacción inicial se realizó con los medios presentes en las unidades repartidas a lo largo de todo el territorio nacional. Se activó el plan de empleo de medios del Ejército y, al hacerse, lo primero que se llevó a cabo fue el despliegue de cuarteles de emergencia, es decir, aquellas autoridades que son las responsables de administrar la emergencia, porque la institución no puede volcarse a las calles sin instrucciones. Esto último puede agravar y agudizar una situación puntual que esté ocurriendo. Además, se implementaron unidades fundamentales de emergencia y se empleó una cantidad importante de hombres desde el primer momento del terremoto.

Los medios previstos en el plan fueron utilizados de acuerdo a lo pronosticado, conforme a las alertas que se fueron dando. Además, el Ejército tiene núcleos de reserva de diferentes rubros como, por ejemplo, los de evacuación y seguridad, y el de logística, que se emplearon debidamente durante la crisis. Dentro de la primera fase, la labor se centró en realizar 118 tareas de apoyo humanitario.

En un principio, el Ejército fue criticado por no haberse volcado íntegramente a las calles, pero ésa fue una situación mal comprendida, pues si lo hizo. Aquí es importante destacar que, mientras el Ejército no tenga las facultades legales constitucionales de emplear sus medios en la calle, no puede hacerlo en los términos normales de control. Esto quedó demostrado en la segunda fase, cuando nuestras actividades se centraron en la seguridad, lo que fue percibido por la ciudadanía como el aspecto más importante en la instancia inicial de una catástrofe de emergencia: la seguridad personal.

La actividad más destacada por la ciudadanía, dentro de las realizadas por el Ejército, fue la de seguridad personal.

Panorama de la **SEGURIDAD SOCIAL**

Entre las principales actividades desarrolladas se encuentran el transporte de paneles prefabricados para la construcción de viviendas de emergencia, acopio, administración y distribución de ayuda, purificación, desalinización y distribución de agua, e higiene ambiental, entre otras.

La tercera fase, desde el inicio del proceso de reconstrucción nacional hasta la fecha, se basó en ejecutar las tareas de reconstrucción nacional, desarrollando labores de apoyo humanitario en las regiones más afectadas por la catástrofe, que fueron la VI, VII, VIII, y una parte muy pequeña de la IX.

En dicha etapa, hubo una autoridad militar constitucional de apoyo humanitario, que estaba en un canal de organización técnica con un comité de emergencia nacional dependiente del Ministerio del Interior, organizado en jefaturas militares de apoyo humanitario, y en cada una de las regiones había un general a cargo.

Las jefaturas regionales estaban divididas en centros de apoyo humanitario, y cada centro - a su vez -, tenía una cantidad determinada de sub-centros con una cantidad de fuerza para coordinar y ejecutar todas las labores previstas.

Los recursos del Ejército no son ilimitados, y la magnitud de la catástrofe fue tan grande, que estos se utilizaron por completo, e incluso se hicieron escasos, por lo que fue difícil ver, físicamente, la respuesta en forma masiva en las zonas afectadas. Sin embargo, la institución levantó 57.000 viviendas, encontró a 25 personas desaparecidas, atendió 304 nacimientos en hospitales de campaña, y realizó 2.888 cirugías, entre otras acciones. La escasez de recursos no sólo le afectó al Ejército.

Después de iniciada la tercera etapa, el cuerpo militar creó la División Fraternidad, una unidad militar que se dedicó a administrar la contratación de mano de obra civil para apoyar y acelerar la reconstrucción. Esta división contrató a más de 18 mil hombres. Aunque esta actividad, en lo grueso, ya terminó, siguen estando contratadas cerca de 8 mil personas, con la misión de llevar adelante actividades puntuales en 17 comunas de la VIII Región. El financiamiento considerado por el Gobierno fue de un total de \$21.580 millones, que cubrió la contratación de personal, adquisición de equipamientos y gastos de supervisión asociados.

Desde que acurió el sismo, y hasta la fecha, el Ejército ha trabajado en tres fases, siendo los puntos de corte el decreto de estado de excepción constitucional de catástrofe y el inicio del proceso de reconstrucción.

Panorama de la SEGURIDAD SOCIAL

La división fraternidad tuvo 1.000 uniformados trabajando. En la práctica, las personas que dirigían el trabajo eran militares, pero hubo mucho personal voluntario, sobre todo mujeres. Un 47% del total de la mano de obra fueron mujeres.

5. Alberto Maturana P. ⁴, Académico de la Universidad de Chile, ex Director de la Onemi

Cada vez que se vive una emergencia, la pregunta que se hace la gente es ¿hemos aprendido la lección? En el último tiempo las personas que se dedican a participar en estados de emergencia han tenido sentimientos encontrados.

En 1994, el PNUD financió - por primera vez -, la visita a Chile de expertos del mundo relacionados con todas las materias afines a las catástrofes y, en algunas de ellas, donde se necesitaba el expertise nacional, como la revisión de la legislación, se contrató a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. También vino gente de Francia, ligada a la ingeniería, gente de la Universidad de Wisconsin, para explicar cómo se debía proyectar un plan nacional de capacitación que permitiera que el país aprendiera lo que no sabía.

Ese trabajo, que duró dos años y medio, motivó 20 volúmenes de lo que era la experiencia del mundo, y lo que Chile había recorrido en materia de emergencias y desastres; contenían lo que se hacía necesario en términos de organización institucional, del manejo de recursos humanos, de cambios culturales y educativos de la población, de obras fundamentales que había que apuntalar, así como de legislación que permitiera contar con un organismo descentralizado, nacional y dotado de autonomía para poder coordinar en forma efectiva a agentes públicos, privados, civiles, militares, del voluntariado, de iglesias y de la cooperación internacional. No había ningún organismo chileno que tuviera esa responsabilidad de coordinación. Sin embargo, para que eso funcionara se necesitaba una ley marco.

La experiencia
señala que,
ante catástrofes
naturales,
se debe contar
con un organismo
descentralizado,
capaz de coordinar
efectivamente
los diferentes
agentes de
ayuda.

⁴ Dr. Alberto Maturana Palacios, es Médico Cirujano, Universidad de Chile; tiene diplomados en Administración de Instituciones de Salud, Universidad de Chile; en Gestión y Administración, ONG Anguita Consultores SA; y en Educación a Distancia, Universidad Virtual-MINSAL; ha sido asesor de Emergencias y Desastres – MINSAL; consultor del Banco Mundial – BID-PNUD, y ex Director de la Oficina Nacional de Emergencias, ONEMI; actualmente es Profesor y Académico de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile y de la Escuela de Prevención de Riesgos y Medioambiente, UTEM.

Panorama de la SEGURIDAD SOCIAL

En la Onemi, se pudo cambiar el Plan DEYSE por el Plan Nacional de Seguridad Escolar, y se pudo articular la propuesta de un Plan Nacional de Protección Civil, que sintetiza todas esas recomendaciones.

Después de analizar los desastres, se llega al marco legal que define una autoridad intersectorial garantizada, porque el Director de la Onemi no puede intervenir con los públicos y los privados; siempre va a tener un subsecretario de mayor rango.

A algunos políticos les molesta que se les diga que lo que interesa es depender del Presidente directamente, y no de un Subsecretario, para que las decisiones que se tomen en ese nivel y bajo esa estructura ejecutiva, permita articular recursos que estarán disponibles en manos de quienes no debieran estar. Lo anterior no se logra si es que no hay autonomía técnica y presupuesto adecuado. Como la prevención no es prioridad, queda para el último.

El terremoto del 27 de febrero, pese a su gran magnitud, provocó que sólo tres edificios colapsaran con efecto “panqueque”, pero eso es tener una mirada conformista. Chile ha demostrado, en sus últimos episodios de catástrofes, que puede ser eficiente si se ponen los recursos donde deben estar.

Las catástrofes tienen que estar en la agenda pública y no ser olvidadas. Las primeras 48 horas de la catástrofe, el Gobierno dijo que no iba a pedir ayuda internacional. Cuando se dieron cuenta de la magnitud de evento, y que más de 17 hospitales se habían venido abajo, rogaban por ayuda. Pero cuando se recurre a ayuda externa, hay que direccionarla, pero también exigir algunas cosas básicas de auto-valencia, para no cargárselas a la propia comunidad, que está disputando el agua, techo y alimento.

Cuando se solicita ayuda internacional, debe ser con la especificidad necesaria para no utilizar recursos de autovalencia destinados a los damnificados.