

La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: recomendaciones para el caso chileno

María Eugenia Araujo · Manuel Tironi



**La participación ciudadana en las políticas
de gestión del riesgo en América Latina:
recomendaciones para el caso chileno**

© CIGIDEN.

Registro de propiedad intelectual: 2020-A-6702

ISBN: 978-956-14-2713-6

Derechos reservados.

Primera edición, octubre 2019.

Autores

María Eugenia Araujo¹
meuge.araujocr@gmail.com

Manuel Tironi^{1,2}
metironi@uc.cl

¹ CIGIDEN.

² Pontificia Universidad Católica de Chile.

Edición y coordinación Serie Policy Papers CIGIDEN.

Leila Juzam P.
leila.juzam@cigiden.cl

Asistente de edición

Sofía Valdivieso Sierpe.

Diseño

Sebastián Saldaña A.

Fotografía de portada

CIGIDEN.

Esta publicación forma parte de la Serie Policy Papers CIGIDEN.

SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN

**La participación ciudadana
en las políticas de gestión
del riesgo en América Latina:
recomendaciones
para el caso chileno**

La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: recomendaciones para el caso chileno

María Eugenia Araujo
Manuel Tironi

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento busca presentar una serie de recomendaciones para la construcción de políticas públicas sobre la gestión del riesgo, que incluya los diferentes conocimientos locales, a través de una participación activa de la sociedad civil.

Para esto, CIGIDEN ha realizado una investigación sobre la forma en que se plantea la política de la gestión del riesgo en Chile en contraste con otros países de Latinoamérica. Particular es el caso de Colombia y México, que demuestran una participación activa de la ciudadanía en todo el proceso de construcción de la política pública asociada a la gestión del riesgo.

Las recomendaciones derivadas de la investigación tienen que ver con los mecanismos y las herramientas que tiene el Estado para asegurar una mayor participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la gestión del riesgo en sus territorios. En cuanto a los mecanismos, es necesario contar con: (1) la obligatoriedad de institucionalizar la participación ciudadana a través de una normativa; (2) un entendimiento de la sociedad civil como un actor estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil; (3) el impulso de sistemas de gestión basados en los conocimientos locales y tradicionales de los pueblos originarios; (4) la determinación de instrumentos que fortalezcan los mecanismos de participación; (5) convenios de vinculación entre el Estado y las comunidades locales; (6) espacios de

participación vinculantes y representativos de la diversidad presente en el Estado chileno; y (7) la entrega de información y comunicación en las diferentes formas de lenguaje que son utilizadas en el territorio chileno. Con respecto de las herramientas que el Estado debe utilizar para lograr una participación activa de la sociedad civil en la gestión del riesgo se encuentran: (1) un enfoque diferencial y multicultural para garantizar la representatividad; (2) la aplicación de metodologías participativas que identifiquen y evalúen las amenazas y vulnerabilidades de las poblaciones y territorios; (3) una estimación subjetiva del riesgo; (4) la creación de acervos culturales locales o indígenas sobre la gestión del riesgo; (5) la existencia de bases de datos públicas y accesibles; y (6) la utilización de lenguajes inclusivos y de una tecnología que favorezca la comunicación efectiva entre el Estado y los otros actores de la sociedad.

Boris Sáez
Jefe Dpto Gestion
del Riesgo de Desastres
Direccion de Seguridad
y Operaciones
Municipalidad de Talcahuano

PRÓLOGO

Chile se destaca a nivel mundial por su gran capacidad para responder frente a emergencias y la celeridad con la que implementa sus procesos de reconstrucción. La historia de afectación es tan diversa como frecuente, y hasta cierto punto, aceptamos que cada cierto tiempo tengamos que reconstruir alguna parte del territorio. Desde el año 2005, con la aprobación del Marco de Acción de Hyogo en la 9ª Sesión Plenaria de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, se instala con más fuerza a nivel internacional el concepto de Gestión del Riesgo de desastres, el cual considera dentro de su estructura, las acciones que buscan eliminar o reducir el riesgo y con esto, la afectación, a través de diversas estrategias. Es en este ámbito donde Chile no ha avanzado como se esperaría. El desarrollo no planificado y las consecuencias del calentamiento global hacen que cada vez la recurrencia e impacto sean mayores.

Es importante señalar que de los 19 países revisados de la Región, 14 cuentan con Políticas Nacionales de Gestión del Riesgo y de ellas, 10 hayan incorporado diferentes procesos de participación ciudadana.

En este contexto, si bien en Chile existen iniciativas que se han liderado desde la institucionalidad por el ente rector, estas no han tenido el impacto esperado. Como el documento indica, se han desarrollado políticas, mecanismos e instrumentos que buscan desarrollar una Gestión Integral del Riesgo de Desastres dentro del marco del desarrollo sustentable, sin embargo, éstas no han logrado cumplir satisfactoriamente su objetivo. En su análisis, se presentan las limitaciones de la Política y recomendaciones para contribuir a la construcción de una mejor estrategia. En este sentido, dentro de los puntos a mejorar, que atentan significativamente a la gobernanza en la gestión del riesgo se encuentran: la ausencia de una Ley de Gestión de Riesgo, la restricción de los procesos participativos, y la falta de representación y validación de los actores de la sociedad civil en los distintos momentos de la implementación y desarrollo de la Política.

Con el fin de contribuir a la política local, en este documento se presentan las experiencias de Colombia y México, las cuales cuentan con un Plan y un Programa construido con aportes ciudadanos con lineamientos específicos para la inclusión de la sociedad civil en el proceso de gestión del riesgo.

Finalmente, es importante señalar, que lo extenso y diverso del territorio nacional, y el extremo centralismo organizacional que existe en Chile, no ha permitido considerar las distintas realidades de los territorios. Por lo tanto, se debe: propender a la regionalización de la gestión, instalando capítulos locales de las distintas iniciativas e instancias que existen o se generen a nivel nacional; considerar como parte de los actores relevantes a los municipios; actualizar la caracterización de los actores de la sociedad civil, incluyendo dentro de este grupo a actores que históricamente—muchas veces de manera inconsciente—han sido excluidos, como los trabajadores de las empresas o los padres y apoderados de los colegios. Por otro lado, debemos fortalecer la cultura de participación, fomentando tempranamente la educación cívica en los colegios, junto con incorporar en los currículos con mayor fuerza temáticas asociadas a la educación en desastres.

SERIE POLICY PAPERS CIGIDEN

La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: recomendaciones para el caso chileno

INTRODUCCIÓN

El Marco de Acción Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 plantea grandes desafíos a los países firmantes del acuerdo, entre ellos "velar por que se aprovechen como corresponda los conocimientos y las prácticas tradicionales, indígenas, locales, para complementar los conocimientos científicos en la evaluación del riesgo de desastres y en la elaboración y aplicación de políticas, estrategias, planes y programas para sectores específicos, con un enfoque intersectorial, que deberían adaptarse a las localidades y al contexto"¹ (UNISDR, 2015, pág. 15). En efecto, comprender los eventos disruptivos desde la cosmovisión, técnicas y vivencias locales e indígenas representa una apuesta para lograr una aproximación más integral y eficaz de la gestión del riesgo².

Esto también constituye un llamado a los Estados para que fortalezcan la planificación participativa de las políticas de gestión del riesgo, y a la ciudadanía para que sea parte de las decisiones que buscan reducir su vulnerabilidad ante desastres. Con ello, las Políticas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres representan un potencial punto de convergencia entre el Estado y la sociedad, en el que ambas partes identifican riesgos, construyen diagnósticos, y determinan prioridades, líneas de acción y metas para reducir su vulnerabilidad y fomentar su resiliencia.

Este documento tiene por objetivo presentar los desafíos en cuanto a la inclusión ciudadana en la formulación de políticas de gestión del riesgo de desastres en Chile mediante el análisis de la experiencia de otros países de América Latina. Así, el documento presenta un breve análisis de los procesos de participación en los países de la región, estudios de caso sobre Colombia y México, el análisis del caso chileno, y finalmente recomendaciones.

¿CÓMO SE DISEÑAN LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL RIESGO EN AMÉRICA LATINA?

Los países de la región comparten riesgos y desafíos comunes vinculados a la resiliencia, por lo que se han creado organismos de articulación que facilitan el intercambio de buenas prácticas, la generación de conocimiento e información, y la coordinación de programas de cooperación. Es así que en América Latina existen tres organismos regionales: 1) la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria del MERCOSUR (REHU)³; 2) el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)⁴; y 3) el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)⁵. Estos dos últimos cuentan con instrumentos regionales de planificación que consideran entre sus prioridades de acción el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo: la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres, y la Política de Gestión Integral del Riesgo de Desastre al 2030, respectivamente. Para ello, destacan la importancia del establecimiento de diálogos, alianzas y competencias entre los actores públicos, privados y comunitarios (CAPRADE; CEPREDENAC, 2017).

Frente a estos desafíos es preciso conocer los avances de la participación ciudadana en la gestión de riesgos de los países de la región. De los 19 países revisados, 14 cuentan con Políticas Nacionales de Gestión del Riesgo⁶. De éstos, 10 han incorporado diferentes procesos de participación ciudadana: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. Sus políticas han sido lideradas por los entes rectores de la gestión del riesgo, y son de alcance nacional. Las políticas se conforman principalmente de: diagnóstico, ejes, objetivos estratégicos, lineamientos de acción y metas que definen las prioridades de gestión a corto, mediano y largo plazo, alineados a los Marcos de Acción Hyogo⁷ y Sendai (Ver Tabla 1).

Para el análisis de la inclusión ciudadana en las políticas se utiliza la tipología de participación establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta tipología hace referencia a tres niveles de participación: 1) información, 2) consulta y 3) compromiso (o participación activa)⁸. Para fines de este análisis se caracteriza a estos niveles según la representatividad de los actores, los mecanismos y las herramientas de participación. Cabe indicar que algunos países presentan más de un nivel de participación⁹.

| País | Política Nacional | Mecanismos de participación ciudadana | Tipos de participación |
|------------|---|---|------------------------------------|
| Bolivia | Plan Nacional de Gestión de Riesgos, 2016-2020 | -Sistema Nacional de Prevención y Gestión del Riesgo. -Acceso a información. -Integración del saber ancestral. | Información y compromiso |
| Chile | Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres | -Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. -Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de ONEMI. -Consulta ciudadana. -Acceso a información. | Consulta y compromiso |
| Colombia | Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo, 2015-2025 | -Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. -Consejos Territoriales. -Acceso a información. -Integración del saber ancestral. | Compromiso |
| Costa Rica | Política Nacional de Gestión del Riesgo, 2016-2030 | -Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. -Cogestión de programas. -Acceso a información. | Información, consulta y compromiso |
| Ecuador | Política del Plan Nacional de Desarrollo, 2017-2021 | -Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. | Compromiso |
| Guatemala | Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los desastres | -Mesa de Diálogo para la Reducción de Riesgo a los Desastres. -Acceso a información. -Coordinación con líderes indígenas. | Compromiso |
| Honduras | Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo | -Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. -Acceso a información. | Compromiso |
| México | Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 | -Sistema Nacional de Protección Civil. -Consejos Municipales de Protección Civil. -Convenios de vinculación con la sociedad civil. -Acceso a información. | Compromiso |
| Paraguay | Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos | - Sistema Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastre. -Integración del conocimiento comunitario. -Cogestión de programas. -Acceso a información. | Compromiso |
| Perú | Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres | -Acceso a información | Información |

Tabla 1. Políticas nacionales de gestión del riesgo en América Latina

Basado en: Políticas Nacionales de Gestión del Riesgo de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

Así, el *nivel de información* es el de menor participación. El Estado únicamente pone a disposición de la ciudadanía la información relevante sobre la gestión de riesgo. Este nivel de participación se encuentra en las políticas de Bolivia, Costa Rica, Perú.

Por su parte, el *nivel de consulta* busca recopilar la percepción y experiencia de los actores. En este nivel se encuentra la Política de Costa Rica.

En el *nivel de compromiso* se alcanza la participación activa de la ciudadanía, es decir, se establece una relación asociativa entre el Estado y la ciudadanía (OCDE, 2003). En este nivel existen oportunidades para que la ciudadanía sea parte del proceso de política pública. La mayor parte de los países presentados han intentado promover este tipo de participación.

En las dos tablas a continuación se aprecia los mecanismos y herramientas que utilizan las políticas presentadas:

| Mecanismo | Descripción | Países |
|---|---|--|
| Sistemas nacionales de gestión del riesgo | Espacios de articulación y definición de los roles de actores públicos, privados y sociedad civil vinculados a la gestión del riesgo. | Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay |
| Sistemas de prevención y gestión de riesgo indígenas | Los gobiernos de las autonomías indígenas originarias campesinas desarrollarán y ejecutarán sistemas de prevención y gestión de riesgos en el ámbito de su jurisdicción, según sus prácticas de manejo territorial y conocimientos ancestrales. | Bolivia |
| Política de Estado | Se eleva la gestión integral del riesgo a una Política de Estado, garantizando que esta sea una prioridad en el desarrollo del país, y se establezca de forma permanente la aplicación del enfoque de integración multicultural. | Honduras |
| Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir | Conformado por organizaciones sociales, Consejos Nacionales para la Igualdad (de género, etnia, etaria, discapacidad y movilidad humana), asambleas locales y Consejos Ciudadanos Sectoriales. Participa en la formulación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo. | Ecuador |
| Mesas de diálogo con la sociedad civil | Son espacios de coordinación con líderes sociales e indígenas para la incorporación del conocimiento local y ancestral en los instrumentos de planificación de gestión del riesgo. | Guatemala y Paraguay |
| Cogestión de programas | Los representantes de la sociedad civil y el Estado implementan la política de gestión del riesgo a través del diseño conjunto de programas en la materia. | Costa Rica y Paraguay |

Tabla 2. Mecanismos de las políticas nacionales de gestión del riesgo en América Latina

Basado en: Políticas Nacionales de Gestión del Riesgo de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

| Herramientas | Descripción | Países |
|---|--|--|
| Evaluación de amenazas y vulnerabilidades | Metodologías para la evaluación de amenazas y vulnerabilidades territoriales e inclusivas. | Honduras |
| Enfoque de integración multicultural | Se considera el saber ancestral de los pueblos y las características de multiculturalidad de los territorios. | Honduras |
| Enfoques de inclusión | Aplicación de los enfoques de género, etnia, etario, discapacidad y migración | Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay |
| Creación de acervos culturales, locales e indígenas | Recuperación de capacidades de líderes indígenas, organizaciones de la sociedad civil, y sector privado en la gestión del riesgo. | Paraguay |
| Estimación subjetiva del riesgo | Comprende la percepción, valor y representación que los actores tienen sobre el riesgo. Es influenciada por las condiciones de vida, posición social, historia y cosmovisión de los pueblos. | Guatemala |
| Información y tecnología inclusiva | Información disponible en formatos accesibles, sistemas y tecnologías adecuadas para personas en condición de discapacidad. | Paraguay |

Tabla 3. Herramientas de las políticas nacionales de gestión del riesgo en América Latina

Basado en: Políticas Nacionales de Gestión del Riesgo de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

Todas estas formas de participación destacan el énfasis en la gobernanza en la gestión del riesgo. Para Mayntz (2001) la gobernanza se da cuando la formulación y aplicación de políticas son construidas por las autoridades estatales y sociedad civil, en todo nivel político (Mayntz, 2001). Esta prioridad es oportuna por ser determinante en la generación de sociedades resilientes. La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR) considera que para construir resiliencia es necesario fortalecer la gobernanza local. Para ello es necesario: determinar claramente la forma y los medios en que los grupos sociales pueden participar en los procesos de gestión del riesgo; impulsar y fortalecer las alianzas y asociaciones multi-actorales; y promover la colaboración entre la sociedad civil local, las organizaciones comunitarias y el gobierno local (GNDR, 2015).

ESTUDIOS DE CASO

De las experiencias revisadas se considera importante profundizar los casos de Colombia y México porque su Plan y Programa fueron construidos con aportes ciudadanos, y a su vez presentan lineamientos de acción específicos para la inclusión de la sociedad civil en el proceso de gestión del riesgo.

A. COLOMBIA

La Ley N°1523 crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, estableciendo la necesidad de formular la política pública en la materia; además determina la participación de la ciudadanía, especialmente de las comunidades en riesgo, reconociéndolas como actores corresponsables de la gestión del riesgo de desastres. En este marco se formula el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una Estrategia de desarrollo 2015-2025 (UNGRD, 2016).

El Plan tiene por objetivo orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil respecto a la reducción de la vulnerabilidad y el mejoramiento de las capacidades de resiliencia, a través de medidas de mitigación y de adaptación. Para alcanzar esta finalidad se establecen cinco objetivos estratégicos¹⁰, de los cuales el que concreta la inclusión ciudadana es el 5: "Fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural" (UNGRD, 2016).

Los mecanismos que emplea el plan promueven una *participación de compromiso* porque reconoce la importancia de incluir a las comunidades en mayor riesgo como actores principales en la formulación, implementación y evaluación de la política. Los mecanismos que presenta el Plan son:

- Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Es el conjunto de entidades (públicas, privadas y comunitarias), instrumentos, políticas, normas, y procesos, que se articulan y aplican de manera organizada para la gestión del riesgo (Congreso de Colombia, 2012). Los actores de esta instancia aportan en la formulación, implementación y evaluación del Plan (UNGRD, 2016).
- Consejos Territoriales: Son instancias de coordinación, asesoría, planeación, y seguimiento que articulan los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres. Están conformados por entidades estatales, sector privado y comunitario. El Consejo participa de la formulación, implementación y evaluación del Plan (Congreso de Colombia, 2014).

Experiencia de empoderamiento territorial indígena

La comunidad indígena Nasa experimentó un terremoto y avalanchas en 1994 en el Departamento del Cauca. La falta de gestión del riesgo para afrontar estas amenazas provocó la muerte de aproximadamente mil personas. A partir de esta vivencia la comunidad se empoderó de su planificación territorial e implementó sus conocimientos en la gestión de la reducción y mitigación del riesgo de desastres. Así, en 2007, ante la reactivación del volcán Huila, la comunidad sostuvo una posición activa para la reducción del riesgo. Los actores locales indígenas Nasa participaron realizando cartografía social, tuvieron autonomía en el uso de recursos económicos, incorporaron la gestión de riesgo en el Plan de Vida Nasa y en las prácticas de desarrollo local, y se cristalizó una red social e institucional para la gestión del riesgo de una inminente activación del Huila (Comunidad Andina, 2009).

La experiencia de la comunidad indígena Nasa en la gestión del riesgo de desastre fue reconocida en 2015 por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) como una de las ocho más exitosas en el mundo, y la única del continente americano (UNISDR, 2015).

- Proyecto Estrategia Nacional que promueve el reconocimiento y fortalecimiento de saberes y prácticas locales y ancestrales: Esta iniciativa pone en valor los saberes y prácticas de la población local, en general, y de las comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, en específico, frente al riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y el cambio climático (UNGRD, 2016).
- Proyecto de participación y seguimiento de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (UNGRD, 2016).
- Disponibilidad de información: Se trata del mejoramiento de los canales y de los flujos de información entre todos los actores del Sistema para facilitar la transparencia en los procesos para la toma de decisiones (UNGRD, 2016).

Las herramientas que presenta el Plan son:

- Enfoque diferencial: Es un método de análisis, actuación y evaluación que reconoce las características particulares de la población. Este método facilita la incorporación de la población en el proceso de la política,

permitiendo la participación efectiva y protección con equidad en relación al género, identidad étnica y cultural, discapacidad, condición social y grupos minoritarios (UNGRD, 2016).

A la luz de lo anterior, los aportes más relevantes de la experiencia colombiana están relacionados con: 1) reconocer a las comunidades en mayor riesgo como actores relevantes en la formulación de política pública; 2) consolidar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo como espacio articulador de actores de la sociedad civil; y 3) aplicar el enfoque diferencial como método para asegurar la participación con representatividad de los actores.

B. MÉXICO

El Programa Nacional de Protección Civil para el período 2014-2018 es el instrumento de planificación que determina los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas para la gestión del riesgo. Considera a la Gestión Integral del Riesgo como un área de desarrollo, reconociendo la multifactorialidad de los riesgos, y con ello la necesidad del involucramiento de los tres niveles de gobierno, y de todos los sectores de la sociedad (Protección Civil, 2014).

El Programa se implementa a través de seis objetivos estratégicos¹¹, de los cuales dos presentan líneas de acción que concretizan la participación ciudadana: el primero, "Fomentar la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de los fenómenos naturales perturbadores"; y, el segundo, "Fortalecer la cultura de la protección civil mediante vinculación nacional e internacional" (Protección Civil, 2014).

De la revisión de los mecanismos de participación, se considera que el Programa promueve una *participación de compromiso* porque cuenta con los mecanismos y herramientas que permiten una interacción asociativa entre el Estado y la sociedad civil. Los mecanismos que presenta el Programa son:

- Sistema Nacional de Protección Civil: Es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos, orientado a la protección de la población contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.¹² (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2012).
- Consejos Municipales de Protección Civil: Son órganos de consulta y participación para planear y coordinar las tareas y acciones de prevención, auxilio, apoyo y recuperación ante los desastres. (Protección civil, 2015).

- Celebración de convenios de vinculación con la sociedad civil en el desarrollo e implementación de programas (Protección Civil, 2014).
- Programas preventivos: La sociedad civil, en coordinación con el gobierno y el sector privado, provee estrategias y análisis de riesgos en la implantación y evaluación de los programas preventivos, a partir del conocimiento comunitario (Protección Civil, 2014).
- Redes ciudadanas promotoras de la protección civil: Son redes de ciudadanos que apoyan a las autoridades en caso de desastres, funcionando como vínculo entre las autoridades y las comunidades a las que pertenecen (Protección Civil, 2014).
- Cooperación para consolidar investigación: Se trata de incrementar estrategias compartidas entre los centros de investigación, universidades y gobiernos, para consolidar la investigación y vinculación científica entre el gobierno, los organismos internacionales y la sociedad civil (Protección Civil, 2014).

Las herramientas que presenta el Programa son:

- Medios de diálogo: Uso de lenguas originarias y otras formas de lenguaje incluyente en el proceso de la gestión del riesgo.
- Tecnología e innovación: Uso de la tecnología para mejorar los esquemas de interacción con la población, y captación de información de la ciudadanía sobre riesgos (Protección Civil, 2014).
- Atlas de Riesgos: Es un sistema integral de información, que permite establecer bases de datos y realizar análisis de la vulnerabilidad y del riesgo de desastres a nivel nacional, regional, estatal y municipal. (Protección civil, 2015).

Los aportes más relevantes del caso mexicano están vinculados con: 1. la celebración de convenios de vinculación con la sociedad civil para relevar la asociatividad en la relación entre el Estado y la ciudadanía; 2. la participación de las comunidades en los programas preventivos de gestión del riesgo a partir de su conocimiento; y 3. el uso de lenguas originarias y otras formas de lenguaje incluyente en los procesos de gestión del riesgo.

Experiencia de liderazgo indígena

En 2015 las comunidades indígenas de la Sierra Nororiental de Puebla participaron activamente en la formulación del plan de gestión de riesgos, planes de preparación y respuesta de su territorio, principalmente ante la ocurrencia de inundaciones súbitas y deslizamientos. Su participación se fundamentó en los conocimientos de los líderes indígenas. Esta planificación participativa comprendió: la sensibilización de la población sobre temas de prevención, preparación y respuesta ante emergencias y desastres, mapeo de riesgos y la armonización de los planes de preparación y respuesta (PAHO, 2015).

POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE CHILE

La Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Chile (desde ahora la Política) tiene por objetivo desarrollar una gestión integral del riesgo de desastres donde se articulen la política general con las políticas transversales y las políticas sectoriales, y en donde se lleven a cabo las acciones de prevención, respuesta y recuperación ante desastres, dentro del marco del desarrollo sustentable (ONEMI, 2016). En este propósito, la gestión de riesgos de desastres se concibe como un esfuerzo multisectorial, de carácter transversal, que mejora las capacidades de auto protección y auto gestión de las personas tanto a nivel individual como colectivo, lo que permite reducir el riesgo (ONEMI, 2016).

La Política presenta cinco ejes estratégicos¹³, de los cuales tres presentan líneas de acción que promueven la participación ciudadana, y son: 1. "Fortalecimiento institucional", 3. "Fomento de la cultura de la prevención y el autoaseguramiento", y 5. "Fortalecimiento de la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz" (ONEMI, 2016).

De la revisión de los mecanismos de inclusión ciudadana, la Política promueve dos niveles de participación: consulta y compromiso. Tiene un *nivel de consulta* porque cuenta con espacios de participación ciudadana que contribuyen a la formulación de política pública. Los mecanismos que presenta la Política son:

- Consejo de la Sociedad Civil de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI): Es la instancia de deliberación y aporte a la política de gestión de riesgo. Se integra por representantes de la ONEMI, el sector privado y la sociedad civil¹⁴(ONEMI, 2016).

- Consulta ciudadana: Es un proceso que busca conocer la opinión de la ciudadanía sobre temas de interés público vinculado a la gestión del riesgo (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2018).

Desde el ámbito normativo, tiene una *participación de compromiso* porque cuenta con mecanismos de participación activa. Sin embargo, estos no son representativos de la sociedad civil por lo que su legitimidad es incierta. Los mecanismos que establece la Política son:

- Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres: Es el ente asesor y consultivo de ONEMI que promueve espacios de inclusión ciudadana en las etapas de la gestión del riesgo. Se conforma por entidades estatales, academia, sector privado y sociedad civil. La Plataforma participó en la formulación de la Política y del Plan de la gestión del riesgo de desastres (ONEMI, 2015).

En referencia a lo anterior, la Política presenta limitaciones en términos de: normativa, mecanismos y herramientas de participación, representatividad de los actores, e integración a la planificación regional, que se describen a continuación:

- Normativa: La ausencia de una Ley de Gestión de Riesgos y la normativa vigente restringen el desarrollo de procesos participativos en la política en cuestión.
- Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres: Este mecanismo no tiene legitimidad porque no representa a los actores de la sociedad civil: grupos de género, pueblos originarios, personas con discapacidad, grupos etarios y migrantes. Cuenta únicamente con la participación de entidades estatales, academia, ONG y organismos internacionales.
- Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de ONEMI: De la misma forma que la Plataforma no es efectivo porque no representa a los actores sociales.
- Consulta ciudadana: Es un espacio utilizado para la socialización de la gestión pública y no para recoger la opinión ciudadana sobre la gestión del riesgo.
- Integración a la planificación regional: Chile no está inserto en las plataformas regionales de gestión del riesgo. Esto limita el intercambio y aprendizaje de experiencias

inclusivas, y dificulta asumir su pertenencia a una región diversa con la que comparte riesgos y puede gestionarlos de manera beneficiosa.

- Herramientas con lenguaje no inclusivo: La información disponible se encuentra únicamente en español, inglés y francés. No hay información en lenguas de pueblos originarios y en lenguaje para grupos en condición de discapacidad.

De acuerdo a lo señalado, se considera que la gobernanza en la gestión del riesgo presenta varias deficiencias. En efecto, la Política establece mecanismos de participación pero estos no representan a la diversidad de actores de la sociedad civil, principalmente a los grupos más expuestos al riesgo, por lo que resultan insuficientes para la formulación e implementación de la política.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA CHILE

A partir de la revisión de las Políticas Nacionales de la Gestión de Riesgos en la región y de los casos de: Colombia y México, se emiten recomendaciones que apuntan a mejorar los procesos de participación ciudadana en la Política de Chile, especialmente en el uso de mecanismos y herramientas. A continuación detallamos las sugerencias respecto a los mecanismos a desarrollar:

1. Asegurar que la normativa de gestión del riesgo de desastres establezca la obligatoriedad de institucionalizar la participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de política pública.
2. Garantizar que la sociedad civil, especialmente la que presenta mayor exposición a riesgos, sea un actor estratégico del Sistema Nacional de Protección Civil.
3. Impulsar sistemas de gestión del riesgo de pueblos originarios diseñados e implementados según su organización territorial y social, y conocimientos ancestrales.
4. Determinar instrumentos de gestión del riesgo de largo plazo que fortalezcan los mecanismos dispuestos para la participación ciudadana.

5. Establecer convenios de vinculación entre el Estado y las comunidades locales, que respalden la asociatividad en el desarrollo e implementación de programas.
6. Consolidar los espacios de participación ciudadana territorial como mecanismos de aporte vinculante para la política de gestión de riesgos del territorio.
7. Garantizar la representatividad de los pueblos originarios, mujeres, hombres, comunidad GLBTI, grupos etarios, personas en condición de discapacidad, migrantes, y otros grupos minoritarios en los mecanismos de participación establecidos.
8. Identificar, relevar y aplicar el conocimiento de los pueblos originarios en la gestión del riesgo a través de estrategias o programas a nivel nacional y local.
9. Comunicación e información de política y protocolos de gestión del riesgo en las lenguas de los trece pueblos originarios, y en lenguajes y formatos adecuados para población en condición de discapacidad.

Así mismo, recomendamos ejecutar estos mecanismos a través de las siguientes herramientas:

1. Enfoque diferencial.
2. Enfoque de integración multicultural.
3. Metodologías para la identificación y evaluación de amenazas y vulnerabilidades territoriales.
4. Estimación subjetiva del riesgo.
5. Creación de acervos culturales locales e indígenas sobre gestión del riesgo.
6. Bases de datos públicas y accesibles sobre riesgos.
7. Lenguas de pueblos originarios: kunza, aymara, kakán, kawashkar, mapudungun, quechua, rapa nui, y yámana.
8. Lenguaje de señas, audios, y sistema braille.
9. Sistemas tecnológicos que faciliten la comunicación e interacción, de manera oportuna e inclusiva.

CONCLUSIONES

La participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones para la gestión de riesgos se ha constituido como desafío en América Latina, cuyos Estados tienen diferentes mecanismos y herramientas que logran en diferente medida una vinculación entre los conocimientos indígenas, locales y las diferentes opiniones de los actores de la sociedad civil y el Estado.

México y Colombia se definen con un Nivel de Compromiso ya que existe un alto grado de participación ciudadana efectiva en la construcción de políticas públicas referentes a la gestión de riesgos. Estos países cuentan con instancias mixtas de vinculación entre instituciones estatales, académicas, de la sociedad civil en su diversidad, ONGs, etc. Además, fomentan la acción preventiva y el fortalecimiento de una cultura de la protección civil utilizando un enfoque diferencial, lenguajes inclusivos y tecnologías para que la información sea accesible por todos.

En el caso de Chile, los mecanismos participación ciudadana en la formulación e implementación de la política pública son insuficientes. Esto debido a que las representaciones de los actores, mecanismos y herramientas se restringen a organismos y entidades, públicas y privadas, especializadas en la gestión de riesgos sin incorporar de manera vinculante a los grupos más expuestos a estos.

Debido a lo anterior, es necesario fortalecer los mecanismos de participación por medio de convenios de vinculación entre el Estado y las comunidades locales a través de espacios de participación vinculantes y representativos.

NOTAS

- [1] El Marco de Acción Sendai es el instrumento para la reducción del riesgo de desastres, para el período 2015-2030, acordado por la Organización de las Naciones Unidas. Ver sitio web: <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>.
- [2] En 2015 la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) reconoció como experiencias exitosas de la incorporación del conocimiento local, tradicional e indígena en la gestión del riesgo a ocho comunidades en el mundo: Bangladesh, Camerún, Colombia, Italia, Reino Unido, Filipinas, Sudán y Vanuatu, especialmente frente a eventos meteorológicos extremos y sismos. Estas experiencias evidenciaron la oportunidad de los conocimientos locales en la identificación y mapeo de riesgos, sistemas de alerta temprana, reducción de muertes y pérdidas económicas, y optimización de infraestructura (UNISDR, 2015).
- [3] Participan Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina
- [4] Participan Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.
- [5] Participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
- [6] Países de América Latina considerados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela. Los países que no tienen información disponible sobre políticas de gestión del riesgo en sus portales institucionales son: Argentina, Cuba, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Los países que tienen Políticas de Gestión del Riesgo pero no establecen mecanismos de participación ciudadana son: El Salvador, Brasil, República Dominicana y Venezuela.
- [7] Es el Marco de Acción de gestión del riesgo para el período 2005-2015 que promueve el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Ver sitio: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- [8] Revisar el sitio web: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264019959-sum-es.pdf?expires=1529618846&id=id&cacname=guest&checksum=BD926E6BA27B33BECC8F99721249DB56>
- [9] Las experiencias de Colombia, México y Chile se analizan en secciones posteriores.
- [10] Revisar el documento en: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>.
- [11] Revisar el documento en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014
- [12] Se integra por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las delegaciones; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado y social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2012).
- [13] Revisar el documento en: <http://repositoriodigitalonemi.cl/web/handle/2012/1710>

- [14] Según su reglamento se integra por: la Asociación Chilena de Seguridad, Asociación de Guías de scouts, Caritas Chile, CIGIDEN, EMAH Chile, Fundación Integra, Fundación Vivienda, Instituto de seguridad del Trabajo, Mutual de Seguridad, Psicólogos Voluntarios, Red Global de Voluntarios.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *LEXIS*. Obtenido de Ley Orgánica de Participación Ciudadana: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- CAPRADE; CEPREDENAC. (2017). *Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres, y Política de Gestión Integral del Riesgo de Desastre al 2030*.
- Comunidad Andina. (2009). *Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible*. Lima.
- Congreso de Colombia. (2014). Obtenido de Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.: <http://www.ideam.gov.co/documents/24189/390483/11.+LEY+1523+DE+2012.pdf/4e93527d-3bb8-4b53-b678-fbde8107d340?version=1.2>
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2012). *Ley General de Protección Civil*.
- DIPECHO. (2012). *Plan de Acción en Sudamérica*.
- DNP. (2014). *Guías para la gestión pública territorial*. Obtenido de El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP): <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- GNDR. (2015). *Posición de GNDR sobre reducción de riesgo de desastres en el discurso post 2015*.
- INDECI. (2008). *Plan Nacional de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres*. <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc706/doc706.pdf>.
- Mayntz. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 21.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2011). Obtenido de Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública: <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/sites/default/files/Ley%2020500%20Sobre%20Asociaciones%20y%20Participacion%20Ciudadana%20en%20la%20Gestion%20Publica.pdf>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2018). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*.
- OCDE. (2003). *Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil*.
- ONEMI. (2015). Obtenido de Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre: <http://www.onemi.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/>
- ONEMI. (2015). *Participación ciudadana*. Obtenido de Reglamento del Consejo de la Sociedad Civil: <https://siac.onemi.gov.cl/documentos/AAAAA.pdf>
- ONEMI. (2016). *Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*.
- ONEMI. (2018). *Participación ciudadana*. Obtenido de Ley de Participación ciudadana. Mecanismos de participación: <http://www.onemi.cl/ley-de-participacion-ciudadana/>
- PAHO. (2014). *Recomendaciones para la participación de poblaciones indígenas en la reducción del riesgo de desastres*.
- PAHO. (2015). *Construyendo resiliencia en comunidades indígenas frente a desastres*. Obtenido de https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1077:indigenas-desastres&Itemid=499

Protección Civil. (2014). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018.

Protección civil. (2015). *Boletín especial*. Obtenido de Protección civil: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/138375/proteccion_civil_boletin.pdf

Secretaría de Gestión de Riesgos de Ecuador. (03 de 05 de 2018). *Acciones realizadas por el Consejo Ciudadano Sectorial SGR*. Obtenido de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/acciones-realizadas-por-el-consejos-ciudadanos-sectoriales-sgt/>

UNGRD. (2016). *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia*. Obtenido de Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo 2015-2025: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>

UNISDR. (2015). *13 de octubre 2015: Día Internacional para la Reducción de Desastres*. Obtenido de <http://eird.org/americas/15/dird/#.WvmPZ4gvzIU>

UNISDR. (13 de 10 de 2015). *La ONU escoge ocho comunidades como campeonas de la reducción del riesgo de desastres*. Obtenido de <http://eird.org/americas/noticias/la-onu-escoge-ocho-comunidades-como-campeonas-de-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres.html#.WvmN4ogvzIW>

UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Ginebra.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA: POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Bolivia: (2017). Ministerio de Defensa, Plan Nacional de Gestión de Riesgos. <http://www.defensacivil.gob.bo/web/uploads/pdfs/PNGRD2017.pdf>

Brasil: (2012). Ministerio de Integración Civil. Política Nacional de Protección y Defensa Civil. <http://www.integracao.gov.br/web/guest/defesa-civil/pnpdec>

Chile: (2016). Oficina Nacional de Emergencias, Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. <http://repositoriodigitalonemi.cl/web/handle/2012/1710>

Colombia: (2016) Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015-2025. <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>

Costa Rica: (2015). Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030. <http://politica.cne.go.cr/index.php/politica/politica-nacional-de-gestion-del-riesgo-2016-2030>

El Salvador: (2016). Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Plan Nacional de Protección Civil. <http://proteccioncivil.gob.sv/plan-nacional/>

Ecuador: (2017). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Para toda una vida. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Guatemala: (2011). Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los desastres. https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/POLITICA_NACIONAL_RRD.pdf

Honduras: (2017). Comisión Permanente de Contingencias, Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo. <http://cenid-gdr.org/?q=content/politica-estado-gir>

México: (2014). Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343076&fecha=30/04/2014

Paraguay: (2014). Secretaría de Emergencia Nacional, Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos. http://www.sen.gov.py/archivos/documentos/Politica%20Nacional%20de%20Gestion%20y%20Reduccion%20de%20Riesgos%20-%20SEN_6bom1efc.pdf

Perú: (2012). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres. [http://www.cenepred.gob.pe/web/download/DS-111-2012-PCM-POLITICA%20NACIONAL%20DE%20GRD\(2\).pdf](http://www.cenepred.gob.pe/web/download/DS-111-2012-PCM-POLITICA%20NACIONAL%20DE%20GRD(2).pdf)

República Dominicana: (2002). Congreso Nacional. Ley N. 147-02 Sobre Gestión de Riesgos.
<http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Disaster%26StateEmergency/DomRepublic/Ley%20147%2002.pdf>

Venezuela: (2008). Asamblea Nacional de La República Bolivariana de Venezuela, Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Venezuela-ley_G.I.R.S.T.pdf



CIGIDEN



SOBRE CIGIDEN

CIGIDEN es un centro de excelencia FONDAP-CONICYT creado en 2011 e integrado por cuatro universidades de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Andrés Bello y Universidad Católica de Norte, más la colaboración de investigadores de otras instituciones académicas y gubernamentales tanto nacionales como internacionales.

Investigadores de diferentes disciplinas —ciencias de la tierra, ingenierías, ciencias sociales, geografía, economía, diseño, arquitectura, urbanismo y comunicaciones—, trabajan en CIGIDEN para generar conocimiento que permita evitar que los eventos extremos de la naturaleza se transformen en desastres.

Esta mirada interdisciplinaria ha promovido una profunda transformación académica, avanzando desde el estudio de las amenazas naturales y la respuesta de emergencia, hacia una perspectiva integral centrada en la reducción del riesgo de desastres y la construcción de resiliencia.



CIGIDEN, es una institución de excelencia FONDAP-CONICYT creada en 2011 e integrada por cuatro universidades chilenas. La Serie Policy Papers CIGIDEN tiene como objetivo traducir la investigación que se realiza en el centro, en documentos cortos y direccionados estratégicamente a la política pública, para así posicionar la temática de gestión del riesgo en el mundo de los tomadores de decisiones.



CIGIDEN

www.cigiden.cl