



## **Gestión del riesgo de desastre en contexto de pandemia Covid-19: Sus desafíos y oportunidades para Chile**

Tesis para optar al título profesional de Trabajadora Social

Rita Francisca Prado Gonzalez

Santiago. Chile

2020

Profesora Guía: Dra. Jenny Andrea Moreno Romero

Trabajo Social

Núcleo: Sistemas Territoriales Complejos

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Gestión del riesgo de desastre y pandemia Covid-19</b> .....	5
2.1 Construcción social del riesgo y Covid-19 .....	5
2.2 Riesgo de desastre: Covid-19 como expresión de riesgo .....	6
2.2.1 Exposición y su configuración en contexto Covid-19 .....	8
2.2.2 Amenaza y su configuración en contexto Covid-19 .....	9
2.2.3 Vulnerabilidad y su configuración en contexto Covid-19 .....	10
2.3 Gestión del riesgo de desastre: Perspectiva fundamental para intervenir la pandemia	11
2.3.1 Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres .....	11
2.4 Marcos internacionales .....	13
<b>3. Ciclo de gestión del riesgo de desastre en contexto de pandemia por Covid-19</b> ....	14
3.1 El antes: Reducción de riesgos y pandemia Covid-19 .....	15
3.2 El durante: Manejo de eventos adversos y pandemia Covid-19 .....	17
3.3 El después: Recuperación y pandemia Covid-19 .....	19
<b>4. Pandemia Covid-19 desde un enfoque de resiliencia comunitaria</b> .....	20
4.1 Resiliencia comunitaria y su importancia en contexto de pandemia Covid-19 .....	20
4.1.1 Ciclo de gestión del riesgo: Resiliencia comunitaria y pandemia Covid-19 .....	21
4.2. Propuesta de dimensiones: Resiliencia comunitaria en contexto de pandemia Covid-19	
.....	23
<b>5. Conclusiones</b> .....	30
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	32

## **Resumen**

La noción de resiliencia comunitaria ha fomentado estudios que buscan dar cuenta de sus conceptualizaciones, sus dimensiones e ideas centrales que permiten comprender esta área. La presente investigación, tiene por objetivo analizar el rol que ha cumplido el área de gestión del riesgo de desastre (GRD), en el manejo de la pandemia por Covid-19 en Chile. Específicamente, se analiza la gestión del riesgo desde un enfoque de resiliencia comunitaria, lo que permite proponer dimensiones para enfrentar la pandemia, y que puede ser incorporado en este nuevo tipo de desastre. Para cumplir con este objetivo, en un primer momento se analizan las problemáticas y desafíos que se han planteado para el ciclo de gestión del riesgo de desastre, al estar frente a un nuevo tipo de desastre, que no ha sido considerado, y, por tanto, no ha sido intervenido bajo lo que nos propone e indica este ciclo. Luego, en un segundo momento, se analiza la gestión del riesgo desde una perspectiva de resiliencia, ya que las dimensiones de análisis que se proponen desde la resiliencia comunitaria pueden ser aplicadas en contexto de pandemia, sin embargo, esto no se ha realizado. En base a esto, la presente investigación propone algunas dimensiones de resiliencia comunitaria, que pueden ser incorporadas en este nuevo tipo de desastre, y que abren paso a procesos de planificación, trabajo e intervención íntegros.

## **Abstract**

The notion of community resilience has fostered studies that seek to account for its conceptualizations, its dimensions and central ideas that enable understanding of this area. The present research, aims to analyze the role that has fulfilled the area of disaster risk management (DRM), in the management of the Covid-19 pandemic in Chile. Specifically, it analyzes risk management from a community resilience approach, which allows proposing dimensions to face the pandemic, and which can be incorporated into this new type of disaster. In order to fulfill this objective, at first we analyze the problems and challenges that have arisen for the disaster risk management cycle, as we are facing a new type of disaster, which has not been considered, and therefore has not been intervened under what this cycle proposes and indicates. Then, in a second moment, risk management is analyzed from a resilience perspective, since the dimensions of analysis proposed from community resilience can be applied in the context of a pandemic, however, this has not been done. Based on this, the present investigation proposes some dimensions of community resilience, which can be incorporated into this new type of disaster, and which open the way to comprehensive planning, work and intervention processes.

## 1. Introducción

Los coronavirus son una familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en personas. En seres humanos, los coronavirus pueden causar infecciones respiratorias. El coronavirus que afecta actualmente, en forma de pandemia mundial, causa la enfermedad por coronavirus Covid-19 (OMS, 2019). El Covid-19, es producto de la interrelación entre animales y seres humanos (Sarukhan, A, 2020), y ha sido descrita como un desastre a escala nacional, regional y mundial.

El 11 de marzo del año 2020, tres meses después del primer caso de enfermedad de Covid-19 en Wuhan (China), la Organización Mundial de la Salud [OMS] reconoce la enfermedad como una pandemia mundial, con más de 800.000 personas muertas al 21 de agosto (BBC News Mundo, 2020). En Chile, por su parte, serían ya más de 10.000 fallecidos (Ministerio de Salud, 2020), con datos siempre confusos por parte de las instituciones responsables.

Es importante analizar el Covid-19, no solo desde una perspectiva epidemiológica, sino que también, como un desastre y expresión de riesgo. Esto implica generar un análisis de los diversos riesgos que se han expresado a causa de la pandemia asociada al Covid-19.

La presente investigación, tiene por objetivo analizar el rol que ha cumplido el área de gestión del riesgo de desastre (GRD), en el manejo de la pandemia por Covid-19 en Chile. Específicamente, se analiza la gestión del riesgo desde un enfoque de resiliencia, lo que permite proponer dimensiones de resiliencia comunitaria para enfrentar la pandemia, lo cual puede ser incorporado en este nuevo tipo de desastre.

Para esto, en un primer momento se analizan las problemáticas y desafíos que se han planteado para el ciclo de gestión del riesgo de desastre, al estar frente a un nuevo tipo de desastre, que no ha sido considerado, y, por tanto, no ha sido intervenido bajo lo que nos propone e indica este ciclo. Luego, en un segundo momento, se analiza la gestión del riesgo desde una perspectiva de resiliencia, ya que las dimensiones de análisis que se proponen desde la resiliencia comunitaria pueden ser aplicadas en contexto de pandemia, sin embargo, esto no se ha realizado.

Esta investigación es un trabajo exploratorio, que propone dimensiones de resiliencia comunitaria que pueden ser incorporadas en este nuevo contexto de desastre. De esta manera, se da cuenta de la importancia de incorporar la resiliencia como estrategia frente al Covid-19, con el fin de generar aprendizajes y orientar decisiones futuras, al demostrar las fortalezas y debilidades que ha presentado la gestión del riesgo en esta pandemia. Esto permite proponer mejoras en su ejecución y reducir las consecuencias negativas que puede tener el brote de una nueva pandemia en el futuro.

La presente investigación es relevante, debido al impacto nacional y mundial que ha tenido el Covid-19 como crisis sanitaria, social y económica (CEPAL, 2020) para las personas, comunidades y sus territorios. Específicamente, en este informe se plantea como premisa central que, la gestión del riesgo de desastre, y específicamente la perspectiva de resiliencia, es útil para gestionar de forma eficiente una pandemia, sin embargo, la pandemia por Covid-19 no ha sido manejada bajo este enfoque. Es por esto, que como aporte teórico se proponen

dimensiones de resiliencia comunitaria que pueden ser aplicadas en contexto de pandemia, considerando este desastre como un nuevo escenario para la GRD.

Este documento tiene un orden reflexivo en torno a la siguiente estructura:

- 1) **Marco teórico referencial:** En un primer momento, se entrega una conceptualización crítica en torno a la construcción social del riesgo, y el funcionamiento de la gestión del riesgo de desastre tanto desde lo nacional como en lo internacional, bajo este marco de desastre por pandemia Covid-19.
- 2) **Resultados:** Se analiza y explica de forma crítica, el ciclo de la gestión del riesgo de desastre en contexto de pandemia.
- 3) **Discusión:** Continuando con la argumentación de esta tesis, se analiza la gestión del riesgo de desastre desde una perspectiva de resiliencia. A partir de esto, se proponen dimensiones de resiliencia comunitaria que pueden ser aplicadas en este nuevo tipo de desastre.
- 4) **Conclusiones:** A modo de cierre, se presenta una síntesis de lo expuesto, junto con reflexiones que dan cuenta de la importancia de la resiliencia al interior de la gestión integral del riesgo de desastre.

## 2. Gestión del riesgo de desastre y pandemia Covid-19

### 2.1 Construcción social del riesgo y Covid-19

El riesgo se refiere a la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento, junto a sus consecuencias negativas (UNISDR, 2009). El riesgo resulta de la interacción entre el hombre, el medio, y las adaptaciones humanas que se realizan a este medio, en base a la tecnología (Aparicio, A. T., & Pérez, V. V, 2015). En este sentido, las adaptaciones que los seres humanos ejercen sobre el medio, tienen como base el control y uso de los bienes naturales.

La construcción social del riesgo, se remite a los procesos a través de los cuales un evento físico particular, con potencial para causar daños y/o pérdidas, adquiere la connotación de peligrosidad (Narváez, L., Lavell, A., & Ortega, G. P, 2009). Existen riesgos que tienen su origen en fenómenos naturales, pero que están condicionados por las características geográficas de los territorios y las comunidades que lo habitan (riesgos socio-naturales), y también, existen riesgos que se ligan directamente a la actividad humana que se ha ido desarrollando con los años (riesgos antrópicos) (Ayuntamiento de Carreño, 2015).

La construcción social del riesgo da cuenta que los ambientes, presentan una serie de posibles eventos físicos, que pueden ser generados por la naturaleza (terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, etc.). Sin embargo, la transformación en amenazas reales para las personas y sus territorios, está intermediada por la acción humana. En el caso de la pandemia por Covid-19, el riesgo no es la enfermedad o las características biomédicas en sí, sino que, el riesgo se asocia al peligro asociado a ello, tales como los grados de exposición o la vulnerabilidad que tengan las personas y comunidades en conjunto con los territorios donde habitan (Narváez, L., Lavell, A., & Ortega, G. P, 2009)

El riesgo y su grado de peligrosidad en contexto de Covid-19, se encuentran determinadas por la exposición en condiciones de vulnerabilidad que tengan los territorios (Narváez, L., Lavell, A., & Ortega, G. P, 2009). Sin exposición en condiciones de vulnerabilidad, no existe posibilidad de riesgo. A la vez, es casi imposible ubicarse en territorios completamente seguros frente a la ocurrencia de desastres socio-naturales.

La vulnerabilidad que presentan las comunidades en este contexto de pandemia mundial, comprende diversos niveles o facetas, que, en su conjunto, definen el grado total de vulnerabilidad que tienen las comunidades o territorios particulares (Wilches-Chaux, G, 1993). Por tanto, la exposición al riesgo es producto y resultado de procesos sociales, históricos y territoriales circunscritos (Lavell, A, 1993). En este sentido, Wijkman y Timberlake (1984), plantean que los desastres son problemas no resueltos por el desarrollo. Existen diversos niveles de vulnerabilidad que las comunidades pueden enfrentar como, por ejemplo: vulnerabilidad física o localizada, vulnerabilidad económica, vulnerabilidad social, vulnerabilidad política, vulnerabilidad cultural, vulnerabilidad institucional, vulnerabilidad ecológica, entre otras (Wilches-Chaux, G, 1993). Esto da cuenta, que el riesgo por pandemia Covid-19 no se asocia a la amenaza por la enfermedad, sino que, convergen grados de vulnerabilidad, que exponen a ciertas personas, comunidades y territorios, a sufrir más daños, frente a otros que no presentan los mismos grados de exposición y vulnerabilidad.

## **2.2 Riesgo de desastre: Covid-19 como expresión de riesgo**

Un desastre, es una interrupción seria en el funcionamiento de una comunidad, ocasionando una gran cantidad de muertes y pérdidas materiales, económicas y ambientales, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada, mediante el uso de sus propios recursos (UNISDR, 2009; Naciones Unidas, 2014). En este sentido, se puede comprender la pandemia por Covid-19 como un desastre, al existir un alto grado de estrés para las personas, ya que se produce un cambio en el funcionamiento del diario vivir, así como una serie de consecuencias negativas (García-Renedo, M, 2008). Dentro de estas consecuencias negativas, se da cuenta, por ejemplo, del colapso en los sistemas de salud, la pérdida de empleos, la imposibilidad de realizar cuarentena para personas en situación de calle, el aumento en los índices de violencia de género, entre otros (República de Chile, 2020).

Frente a un desastre, es importante dar cuenta cómo se institucionalizan los tipos de precaución, ya que esto demuestra cómo son conceptualizados por quienes toman las decisiones (Britton, N, 1988). Por esto, es importante conceptualizar adecuadamente lo que es un desastre, y, sobre todo, se debe comprender la pandemia por Covid-19 como un desastre, ya que es un fenómeno social al igual que el riesgo. Esto se refiere, tanto a las condiciones para su concepción, como a las características que los definen (Lavell, A, 1993).

Tras definir desastre, es posible analizar su probabilidad de ocurrencia: El riesgo de desastre. Actualmente, nos encontramos en sociedades que han expandido sus posibilidades para la toma de decisiones, y a consecuencia de ello, también se han expandido los riesgos (Giddens, A., Bauman, Z., Luhman, N., & Beck, U, 1996). Al respecto, se puede plantear que los modelos sociales y económicos adaptados a contextos diferenciados, han producido un aumento en los riesgos de desastres (García. A, V, 2005).

Para diversas agencias (PNUD, 2012; CEPAL, 2012; Naciones Unidas, 2012), el riesgo se refiere a la probabilidad de que ocurran pérdidas, ya sea relacionado a las propiedades, los medios de subsistencia o la muerte y/o lesiones que pueden sufrir las personas. Una forma de abordar el riesgo es la propuesta de Lavell, A. (2013), quien propone que el riesgo es una condición latente al interior de la sociedad, y representa la probabilidad de daños que, si alcanzan cierto nivel, (nivel que se encuentra determinado socialmente), pasarán a ser conocidos como un desastre.

En definitiva, el riesgo resulta de la interacción entre naturaleza y sociedad (Romero, H., & Romero, H, 2015), e implica una relación de influencia entre amenazas y condiciones propias de cada comunidad, tal como el nivel de exposición y la vulnerabilidad, como se presenta a continuación: Riesgo de desastre = Amenaza x Vulnerabilidad x Exposición (UNISDR, 2012). Las amenazas se refieren a un factor externo al sujeto o sistema, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o antrópico. Por otro lado, la exposición se refiere a la localización de la población, infraestructura, servicios, medios de vida, medio ambiente u otros elementos presentes en un área de impacto producto de la manifestación de una o varias amenazas. Por último, la vulnerabilidad, se refiere a un factor interno del sujeto o sistema expuesto a la amenaza, que aumenta su disposición a sufrir daños (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020).

La categorización de la pandemia como desastre, implica estudiar desde una perspectiva social la construcción del Covid-19. Si se analiza desde “la construcción social del riesgo”, la pandemia actual representa la materialización de las condiciones de riesgo preexistentes en las comunidades afectadas. Estas condiciones de riesgo no solo se refieren al Covid-19 como enfermedad, sino que también, el grado de exposición en condiciones de vulnerabilidad (Narváez, L., Lavell, A., & Ortega, G. P, 2009), que se expresa en las dimensiones territoriales, sociales y económicas.

En el marco de la pandemia por Covid-19, el riesgo de desastre se refiere a las posibles pérdidas que ha ocasionado este desastre en términos de vida, condiciones de salud, bienes y servicios, y que se ha expandido alrededor del mundo, en un corto periodo de tiempo (Gobierno de Chile, 2017). Tal como se mencionó anteriormente, el riesgo de desastre se encuentra compuesto por la vulnerabilidad, referido a condiciones que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto negativo frente a un desastre. De esta forma, el desastre por Covid-19, ha tenido un impacto en los territorios que se caracterizan por poseer una estructura social más vulnerable en comparación con otros.

La vulnerabilidad es clave dentro de la configuración del riesgo de desastre. En este sentido Oliver-Smith, A. (2002), da cuenta de una forma de analizar los desastres, como procesos en los que intervienen condiciones económicas, sociales y tecnológicas como causas estructurales. De esta forma, bajo la pandemia por Covid-19, se puede comprender la vulnerabilidad como una característica del entorno, en el cual se inscriben las comunidades, lo que genera que estas internalicen factores que aumentan su disposición a sufrir daños frente a este desastre. Por tanto, para disminuir la vulnerabilidad en este desastre, se deben comprender los medios de vida y las oportunidades que existen en los diversos territorios (Cannon, T, 2006), ya que existe una desigualdad territorial que ha generado que algunos territorios se vean más afectados que otros.

El desastre que se vive, y que actualmente integra a los sistemas de salud de todo el mundo, no puede entenderse sólo como consecuencia del virus. Si bien, el Covid-19 es una enfermedad, y puede analizarse desde una perspectiva epidemiológica y ciencia médica, también es importante analizar su ocurrencia desde una perspectiva de la construcción social del riesgo. El riesgo se ha acumulado por una interacción de una serie de procesos sociales, económicos y ambientales (Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A., & Ramirez, F, 2020), lo que configura al Covid-19 como un riesgo, en base a la vulnerabilidad que muchas personas y comunidades viven.

El Covid-19 ya es de carácter mundial, y afecta de manera heterogénea a los países. En comunidades vulnerables, el riesgo se ha manifestado intensamente, lo que, en muchos casos, ha conllevado al colapso de los sistemas de salud (Meganoticias, 2020). Esto da cuenta, que la pandemia tiene características que lo diferencian de otros desastres, ya que no se producen daños o destrucción de las viviendas o infraestructura necesaria para el diario vivir. Sin embargo, se pueden identificar al menos 3 categorías de riesgo. El riesgo principal, se asocia al contagio y enfermedad por Covid-19, que conlleva un riesgo de mortalidad. También existe un riesgo en torno al colapso de los sistemas de salud, ya que existe un aumento de personas contagiadas, lo que conlleva a que el sistema de salud no pueda responder de forma oportuna, aumentando las horas de espera, al tener menos recursos disponibles (CnnChile, 2020). Finalmente, se puede hablar de un riesgo en torno a la interrupción y parálisis de la actividad económica en muchos países, ya que, por ejemplo, se ha tenido que detener la producción, debido a la escasez de suministros, sumado al impacto que se tiene sobre los mercados al limitar las exportaciones, lo que conlleva a restringir el trabajo presencial (BCN, 2020).

En este sentido, se están generando nuevos escenarios de riesgo gracias al Covid-19, ya que muchas personas han perdido su empleo (CnnChile, 2019) en base a la interrupción de las actividades económicas. A esto se suma, el colapso en los sistemas de salud, que genera una baja en los tratamientos y atenciones relacionadas con otras patologías, ya que las personas no quieren asistir por miedo a contagiarse con Covid-19 (Clínicas de Chile, 2020), lo que culmina en un aumento de los grados de vulnerabilidad de las comunidades.

Tal como se mencionó anteriormente, el riesgo se compone por: **Exposición, amenaza, y vulnerabilidad**. A continuación, se analiza la configuración del Covid-19 desde una perspectiva de riesgo, ya que, al categorizar la pandemia como un desastre, es posible estudiar desde una perspectiva social, la construcción de esta pandemia.

### 2.2.1 Exposición y su configuración en contexto Covid-19

Como se mencionó anteriormente, el riesgo de desastre se produce por una interconexión entre amenaza, exposición y vulnerabilidad. Estos 3 elementos deben estar presentes para que ocurra un desastre.

Muchos de los análisis realizados hasta el momento, se han centrado en una perspectiva epidemiológica sobre cómo tratar el virus, y desde una perspectiva de prevención, al intentar reducir la propagación del virus, a través de la restricción de movimiento y el contacto entre personas (Latorre, R., & Castillo, V, 2020).



En este caso, la exposición que tienen las comunidades, se basa en el contacto con personas o superficies que pueden estar infectadas. Sin embargo, es importante dar cuenta que la exposición, está mediada por la estructura y patrones sociales de cada comunidad.

Las condiciones socialmente construidas son muy importantes para explicar los niveles de exposición que tienen las personas. La reducción de esta, se ha centrado en acciones como el aislamiento y el distanciamiento físico de las personas (Lavell, A, & Lavell, C, 2020), sin embargo, la clase social, el tipo de trabajo, los medios de vida, la exclusión y marginación que sufren muchas personas, influye y aumenta el grado de exposición que sufren.

La exposición se modifica por la organización del espacio territorial. Esto se puede observar, por ejemplo, en personas y/o familias que viven hacinadas en pequeñas viviendas o en edificios densamente poblados, lo que demuestra los problemas de acceso a la vivienda, y las desigualdades estructurales que existen para enfrentar la pandemia (Vergara, F., & Silva, I, 2020). Sumado a estas desigualdades, muchas personas deben seguir trabajando, a pesar de las restricciones de movilidad que se han implementado en Chile (Sánchez, J, 2020). Esto genera que, a pesar de tener los cuidados de higiene correspondiente, como el uso de mascarillas o lavado constante de manos, el hecho de tener que salir a la calle para poder generar ingresos económicos (y no poder trabajar desde casa), aumenten los niveles de exposición.

La principal estrategia para reducir la exposición de las personas al Covid-19, ha sido el distanciamiento social, mediante cuarentenas, aduanas sanitarias y cordones sanitarios (Gobierno de Chile, 2020b), Sin embargo, la eficacia de estas medidas se pone en duda en base a lo mencionado anteriormente, como el que muchas personas deban seguir trabajando, y las condiciones de vulnerabilidad a las que se exponen muchos/as al vivir en condición de hacinamiento y/o pobreza. La forma en que se configura la exposición varía, a través de diversos factores sociales y económicos, que ocasionan que algunos/as se vean más expuestos que otros/as.

### **2.2.2 Amenaza y su configuración en contexto Covid-19**

Al analizar el Covid-19 y sus consecuencias negativas, la amenaza se asocia al contagio, sin embargo, el virus no constituye una amenaza, si no se transforma en enfermedad, y expone a un gran número de personas (Siebert, F, 2020). Actualmente, debido a la propagación que ha tenido a nivel mundial, el virus se transformó en pandemia, por lo cual se puede plantear que existen 2 contextos que pueden considerarse como una amenaza. El primero es el virus como tal, que ha generado la enfermedad e incluso muerte de las personas. Un segundo contexto es la pandemia que una vez establecida, y expandida a nivel mundial, se ha transformado en una amenaza para el futuro económico y social de diversos países (Lavell, A, & Lavell, C, 2020), siendo un desastre que ha afectado a familias, comunidades, sus medios de vida, sus empleos, y a los sistemas de salud.

En este caso, la amenaza es móvil, y afecta de diversa manera a los territorios y sus comunidades. Por ejemplo, en países que presentan guerras civiles, por lo cual, su sistema de salud se encuentra deteriorado, el impacto que tiene el Covid-19 es catastrófico (The Defense Post, 2020). En este caso, la amenaza solo puede controlarse, evitando la exposición al virus, y desarrollando vacunas o métodos que generen barreras

autoinmunizantes para las personas. Por tanto, la amenaza puede modificarse por una innovación en las medidas estructurales (Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A., & Ramirez, F, 2020).

En base a estas medidas estructurales, muchos países han establecido confinamientos, cierre de espacios comerciales, restricción de movilidad, y uso de mascarillas que exige el limitar la propagación del virus. Estas medidas buscan evitar el contacto directo entre personas, evitando que esta amenaza del virus se transforme en enfermedad, al controlar y evitar la exposición mediante estos procesos de protección.

Por otro lado, la exposición al virus también está influenciada por condiciones políticas, sociales y económicas, ya que la posibilidad de contagio a través del contacto humano, o superficies contaminadas, se asocian a comportamientos y roles diferenciados entre las personas y autoridades (Lavell, A, & Lavell, C, 2020). Esto, producto de condiciones estructurales existentes, y factores que influyen en el grado de exposición potencial al que está sometido una persona, y, por tanto, genera mayores probabilidades de que esta amenaza se transforme en enfermedad.

### **2.2.3 Vulnerabilidad y su configuración en contexto Covid-19**

El riesgo, está determinado por la vulnerabilidad a la que se exponen personas y comunidades junto a sus territorios. En el caso de la pandemia por Covid-19, se pueden observar aspectos de la vulnerabilidad que se construyen socialmente.

La vulnerabilidad tiene elementos intrínsecos y socialmente construidos. En el caso de los factores intrínsecos del virus, estos se refieren a los factores genéticos y de salud de una persona. En este caso, cualquier persona se puede agravar, sin embargo, existe más cuidado y se han tomado especiales medidas hacia la población de riesgo como adultos mayores con enfermedades crónicas, o que sufren patologías como diabetes, problemas cardiacos, entre otros (Gobierno de Chile, 2020a). La vulnerabilidad intrínseca son condiciones que forman parte de la persona, y como las condiciones de salud influyen en la manera que afectará el virus como enfermedad.

Ahora, respecto a la vulnerabilidad socialmente construida, esta se basa en causas estructurales, que influyen en las personas afectadas por el virus como amenaza. En contexto de pandemia, la vulnerabilidad muchas veces se relaciona con la población de riesgo. Sin embargo, es importante dar cuenta, que la población de riesgo no solo se transforma en foco de intervención por sus condiciones de salud que les genera vulnerabilidad intrínseca, sino que también, existen “determinantes sociales” (Ministerio de salud, 2014. p. 113), que influyen en su construcción.

Los determinantes sociales, se refieren al contexto y procesos mediante los cuales, las condiciones sociales se traducen en consecuencias para la salud de una persona. De esta forma, se define como determinante social a “los determinantes estructurales, y las condiciones de vida, que son causa de buena parte de las inequidades sanitarias entre los países y dentro de cada país” (Ministerio de salud, 2014. p. 113). En particular, se trata de la distribución de ingresos, bienes y servicios, además, del contexto que rodea a las personas tales como educación, acceso a salud, sus condiciones de trabajo, etc.

Los factores de vulnerabilidad intrínseca pueden afectar a cualquier persona, sin embargo, cuando existe dificultad de acceso a una salud de calidad, falta de acceso a alimentos y servicios básicos, se genera una relación entre clase social y vulnerabilidad. Con estas vulnerabilidades, y la amenaza por Covid-19, las poblaciones más pobres, excluidos, marginados y discriminados, son quienes tienen una baja protección social, y menos disponible (Lavell, A, & Lavell, C, 2020).

De esta forma, los determinantes sociales resumen el conjunto de factores sociales, económicos, políticos y culturales que ejercen influencia en la salud. Estas condiciones en las cuales, transcurren la vida de las personas, impactan sobre la salud de ellas. Por tanto, es importante abordar todas estas condiciones, y no sólo, la causalidad biológica de la enfermedad.

Esto pone de relieve la necesidad de observar causas estructurales, y no solo biológicas que conducen a diversas expresiones de desastre. Se destacan las dinámicas y procesos socio-espaciales que determinan la vulnerabilidad de una comunidad, que se encuentra más desprotegida, o que tienen condiciones de vida que no les permite generar estrategias de intervención para hacer frente al Covid-19 (Villeras, S., Nochebuena, G., & Uriostegui, A, 2020). La vulnerabilidad socialmente construida, nos obligan a entender que, en base a la clase social, los medios de vida, los ingresos y el empleo, el Covid-19 afecta de forma diferenciada como un desastre.

### **2.3 Gestión del riesgo de desastre: Perspectiva fundamental para intervenir la pandemia**

La gestión del riesgo de desastre es un proceso sistémico, donde se utilizan directrices administrativas, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento de las comunidades, con el fin de reducir el impacto negativo de las amenazas naturales, o de un posible desastre (Gobierno de Chile, 2017). De esta forma, la gestión del riesgo de desastre (GRD), es un enfoque que otorga sostenibilidad, que se expresa en políticas, acciones y estrategias que buscan reducir los posibles impactos futuros (Sato, J, 2012). La GRD es imprescindible en la planificación de un país, tan expuesto a amenazas y con diversas vulnerabilidades sociales como lo es Chile.

De forma crítica, es importante analizar el rol que ha cumplido (o no) la GRD en contexto de Covid-19 en el país, ya que esta área constituye procesos de planificación, organización y dirección, enfocado a reducir los riesgos, junto con el manejo adecuado de amenazas, desastres, y una oportuna recuperación cuando ya han ocurrido (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020).

#### **2.3.1 Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres**

En 1974, se crea la Oficina Nacional de Emergencias, del Ministerio del Interior (ONEMI). En el año 2002, se le encarga a ONEMI la creación del “Plan nacional de protección civil”, con la misión de gestionar la prevención para la reducción del riesgo de desastre del país (Barrenechea, F, s/f).

En lo que respecta a la institucionalidad y el marco normativo actual de la GRD en Chile, el Plan Nacional de Protección Civil cumple un rol fundamental como estructura organizacional y administrativa del Sistema Nacional de Protección Civil (ONEMI, 2016). El objetivo de este plan, es disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil, destinado al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, teniendo una visión integral del manejo de riesgos (BCN, 2017). El Sistema Nacional de Protección Civil se sustenta en la Constitución Política de la República de Chile, Artículo 1°, inciso 5°, donde se establece que “Es deber del Estado dar protección a la población y a la familia” (Gobierno de Chile, 2017).

Desde una perspectiva crítica, bajo el contexto de pandemia por Covid-19 que se vive actualmente, ONEMI y el Plan Nacional de Protección Civil, no han cumplido sus objetivos, ya que no se comprendió la pandemia como un desastre, lo cual no generó una planificación que abriera paso a la prevención y atención permanente, desde una visión integral. Esto genera una falta a la constitución política, ya que el Estado no le entregó protección a la población y sus familias, al no existir un trabajo en conjunto e integral entre todos los ministerios, que permitiera abordar la complejidad de la pandemia desde todas las áreas en las cuales las personas y sus territorios se ven afectados, por ejemplo, en el ámbito de lo social, educativo, económico y de salud. Un trabajo en conjunto, es fundamental en contexto de desastre, y la pandemia por Covid-19 no fue tratada como un desastre, por lo cual no se generó un trabajo intersectorial entre todos los ministerios y autoridades nacionales y locales.

El Sistema Nacional de Protección Civil es integrado por organismos y servicios públicos y privados, relacionados al campo de la ciencia, tecnología y la comunidad, que pueden aportar a la gestión del riesgo y a una intervención integral en este contexto de desastre por pandemia. El accionar de este sistema, es ejecutado por los subsistemas a nivel comunal, provincial, regional y nacional, y cada uno es liderado por su autoridad correspondiente (alcalde, gobernador, presidente, etc.) (ONEMI, 2016). Por tanto, es de vital importancia que todos estos actores trabajen de manera conjunta, comprendiendo la pandemia por Covid-19 como desastre y aplicando los objetivos de Plan Nacional de Protección Civil, junto con la Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres.

La Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo brindar al Estado, un instrumento o marco guía que permita desarrollar una gestión integral del riesgo de desastre, donde se articulen las políticas transversales y sectoriales, y en donde se lleven a cabo medidas de prevención, respuesta y recuperación ante una amenaza o desastre (Gobierno de Chile, 2017).

En este sentido, esta política no ha cumplido sus objetivos en contexto de pandemia, ya que no existieron medidas preventivas, a pesar de tener información sobre lo que ocurría en otros países, donde el virus se expandió de forma rápida, como fue el caso de Francia (Elmostrador.cl, 2020a). Por otro lado, en torno a la respuesta, esta se centró en lo biomédico, pero no se tomaron medidas en torno a lo social, que tuvieran en consideración a las personas que debían seguir trabajando, y no podían ejercer una cuarentena en casa, a las personas que viven en condiciones de hacinamiento, o a las personas que viven en situación de calle. Finalmente, en torno a la recuperación, se han entregado bonos y se ha generado una reapertura de muchas comunas a lo largo del país (Piñatell, M, 2020), sin embargo, no se ha planificado ni ejecutado un plan que genere intervenciones en torno a diversas áreas que

impactan a las personas, desde una visión integral que considere a todos los ministerios. Los mecanismos de coordinación entre diversas instituciones y sectores que esta política articula es crucial, y por lo mismo, se debe tener en cuenta que la Reducción del Riesgo de Desastres es una cuestión fundamental para las políticas de desarrollo, y por esto, es necesario visualizar la pandemia por Covid-19 desde este enfoque de riesgo de desastre. Este desastre ha empobrecido a las personas, por lo cual, la falta de esfuerzos firmes para abordar estas pérdidas, hará que este desastre junto con sus amenazas, generen obstáculos cada vez más grandes (EIRD, 2007).

## **2.4 Marcos internacionales**

En relación al contexto internacional, es importante dar cuenta de la finalización del “Marco de acción de Hyogo 2005- 2015”, lo que impulsa un proceso de evaluación y reflexión respecto a los logros y desafíos aún pendientes, vinculados al fortalecimiento de la resiliencia de los países y las comunidades ante los desastres. Actualmente, este fortalecimiento de la resiliencia es materia del “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (ONEMI, 2016).

### **Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015**

En el año 2005, se aprobó en Japón, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (EIRD, 2005). Este marco de acción, es el instrumento más importante para la reducción del riesgo de desastres, que incorporaron los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Su objetivo se orientó a, aumentar la resiliencia de los países y comunidades ante los desastres, ya que, esto permite reducir las pérdidas ocasionadas por estos desastres (ONEMI, 2016). De esta forma, algunos de los objetivos del MAH, analizados desde el contexto de pandemia por Covid-19, son: a) Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para la reducción de los desastres. En base a lo ocurrido a nivel mundial por la pandemia, se da cuenta que Chile no ha incorporado intervenciones, prácticas e intervenciones que se han ejecutado en otros países, como una forma de adaptar e incorporar experiencias que han sido satisfactorias en otras regiones. Un segundo objetivo del MAH es, b) Tomar conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastre. En Chile, la pandemia no fue catalogada como un desastre, y esto implica no llevar a cabo el ciclo de gestión del riesgo de desastre, ni considerar las perspectivas e intervenciones que esta área fomenta. Finalmente, un último objetivo es, c) Aumentar la fiabilidad y disponibilidad de información destinada al público, sobre desastres (EIRD, 2005). La información que se ha entregado en el país, se ha centrado en el número de contagios, disponibilidad de camas y calidad de hospitales, sin embargo, esto ha sido confuso y se ha puesto en duda en base a los cambios constantes de metodología de medición, lo que plantea un desafío, ya que no es posible saber con exactitud cuánto se ha controlado el número de contagios y su expansión (Gonzales, R., Bacigalupe, G., Ramirez, M, 2020).

Bajo el contexto de desastre por Covid-19, es muy importante tener en consideración este marco internacional, ya que busca por sobre todo, aumentar la resiliencia de las comunidades, lo cual es central al interior de la GRD. Chile debe tener en consideración esta perspectiva, ya que firmó este marco de acción, al ser Estado miembro de las Naciones

Unidas, luego del terremoto y tsunami del año 2010. Este desastre dejó en evidencia una serie de falencias en el accionar del Sistema de Protección Civil, y que en contexto de pandemia no se pueden volver a repetir.

### **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**

Este marco, se encuentra adscrito por 187 países en la III Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, realizada en la ciudad de Sendai, Japón, en marzo de 2015 (ONEMI, 2016). El marco, busca recoger los desafíos que quedaron pendientes en el MAH, en un horizonte de 2015 a 2030, teniendo como objetivo principal, la reducción del riesgo de desastres, y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países (Naciones Unidas, 2015).

Ahora, se pueden analizar algunas de las metas globales con las que cuenta el marco, en base al desastre por pandemia Covid-19: 1. Reducir las muertes por desastres. 2. Reducir el número de afectados. Bajo este contexto de pandemia, y al ser un nuevo tipo de desastre, hasta noviembre del presente año, las muertes alrededor del mundo llegaban a más de un millón de personas, mientras que los contagios suman más de 45 millones personas (RTVE.es, 2020), por lo cual, es importante tener en consideración la creación de marcos, políticas, leyes e intervenciones que planifiquen un actuar en caso del brote de una nueva pandemia en un futuro. Otro objetivo de este marco es, 3. Reducir las pérdidas económicas. En Chile, el desempleo hasta junio del presente año, alcanzo un histórico 11,2% (Elmostrador.cl, 2020b), siendo los sectores más afectados el comercio, alojamiento, servicios de comida y el área de construcción, por lo cual es fundamental crear un plan de activación de la economía que permita a las personas recuperar sus empleos. Una última meta global de este marco es, 4. Mejorar la disponibilidad de: Sistemas de Alerta Temprana (SAT), información de riesgos y sus evaluaciones a la población (Naciones Unidas, 2015). Es fundamental tener en consideración estos sistemas de alerta temprana e información sobre riesgos, pero adaptado a este nuevo tipo de desastre como lo son las pandemias, ya que esto permite reducir los efectos negativos y fomentar intervenciones eficientes y eficaces.

Al ser el marco internacional que actualmente orienta a los países que lo firmaron, y al buscar continuar con los desafíos pendientes que quedaron en el Marco de Acción de Hyogo, es importante analizar lo que este marco indica, ya que se debe evitar que ocurran falencias en el accionar del Sistema de Protección Civil nuevamente, teniendo en consideración los principios y acciones que indican estos tratados, para así, lograr intervenciones adecuadas a los territorios, y acciones más efectivas en contextos tan complejos, como lo son las pandemias.

### **3. Ciclo de gestión del riesgo de desastre en contexto de pandemia por Covid-19**

La gestión de riesgo debe tener enfoque hacia diversas amenazas, y no solamente hacia una única amenaza, apoyándose en la construcción de escenarios de riesgo, por lo cual, es importante incorporar las pandemias como un nuevo tipo de desastre.

Ahora, respecto al ciclo de gestión del riesgo, este se puede comprender como una serie de acciones que se planifican y toman ante la posible ocurrencia de cualquier tipo de desastre.

Se han identificado 7 momentos que ocurren de manera consecutiva pero que están siempre conectados, y que dan un orden lógico a la planificación y ejecución de la gestión. Estos se dividen en 3 etapas principales: antes de la ocurrencia del desastre (Prevención, preparación y mitigación), un durante (Alerta y respuesta), y un después (Rehabilitación y reconstrucción), tal como se observa en la siguiente figura N°1.

Figura N° 1: Ciclo de gestión del riesgo



**Fuente:** Elaboración propia a partir de: Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, (2020); Martínez, V, (2020).

Tomando en cuenta la importancia del ciclo de gestión del riesgo de desastre, es importante analizar cómo se ha gestionado la pandemia en Chile, y qué medidas ha tomado el gobierno y sus representantes frente a ello en cada una de sus etapas, tal como se presenta a continuación:

### 3.1 El antes: Reducción de riesgos y pandemia Covid-19

El área de “reducción de riesgos” antes de un desastre, implica planear y generar actividades que se dirigen a eliminar o disminuir los riesgos existentes (interviniendo la amenaza, la vulnerabilidad o ambas), con el fin de evitar la ocurrencia de un desastre, o al menos, mitigar sus consecuencias (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020).

Los componentes del área de reducción de riesgos son: Prevención, preparación y mitigación.

La **prevención** se refiere a aquellas actividades que buscan suprimir o evitar, en forma definitiva, que desastres socio-naturales causen daño (Martínez, V, 2020). De esta forma, se fomenta el conocimiento y capacidades a desarrollar por parte de los gobiernos, instituciones, los profesionales, las organizaciones de respuesta y las comunidades, para prevenir de forma efectiva, los impactos que puede generar un desastre (UNISDR, 2009). La prevención de un desastre busca intervenir, y evitar por completo los posibles impactos adversos, mediante la toma de acciones que se deben gestionar de forma anticipada.

El proceso de la Pandemia en Etapa IV del COVID-19 en Chile, que inició el 16 de marzo, implicó una restricción de la circulación vial y dispersión comunitaria. Esto planteó un escenario de contención, a través del testeo, trazabilidad de casos detectados, aislamiento físico y cuarentenas barriales. En estas medidas presentadas por el gobierno nacional, no se plantearon estrategias de prevención (Pulido, S, 2020), incluso teniendo en cuenta previamente lo sucedido en Europa a finales de febrero de 2020.

Ahora, respecto a la **preparación**, esta se refiere a un conjunto de medidas y acciones que buscan reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando de forma oportuna y eficaz la respuesta y futura rehabilitación (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020). De esta forma, la preparación tiene como objetivo el desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz, cualquier tipo de emergencia, y lograr una respuesta que fomente una recuperación sostenida.

La preparación se basa en el establecimiento de vínculos activos con los sistemas de alerta temprana, ya que incluye actividades como la planificación, la reserva de equipos y suministros, el desarrollo de métodos coordinados, la planificación de métodos de evacuación, la entrega de información pública, y la capacitación a los equipos correspondientes (UNISDR, 2009). Estas actividades deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias.

Teniendo en cuenta la importancia de la etapa de preparación, y teniendo en consideración el marco de desastre por Covid-19 que existe actualmente, se deben generar diversas actividades que pueden favorecer esta etapa, en caso de un brote de otro virus con potencial de convertirse en pandemia. Algunas de estas actividades pueden ser: Definir las funciones de los organismos de primera respuesta, junto con una capacitación del personal para la atención de este tipo de emergencia, teniendo claro el protocolo a seguir y las acciones que deben ejecutar para actuar de manera rápida y disminuir en lo máximo posible el número de contagios. También se debe crear un inventario con los recursos físicos, humanos y financieros que sean necesarios, ya que este tipo de desastre es prolongado, tal como se ha demostrado con el Covid-19, donde no solo se ve afectada la salud de las personas, sino que también existe una interrupción en el ámbito económico, educativo, habitacional, entre otros, por lo cual los diversos ministerios en conjunto con las municipalidades y autoridades encargadas deben generar un plan que contemple los recursos a utilizar en caso de este tipo de desastre en específico. Por último, también se debe entregar información a la comunidad acerca de este tipo de desastre, junto con las instrucciones que se deben cumplir en caso de que ocurra, ya que es fundamental que la comunidad cuente con información y se encuentre preparada, teniendo en cuenta los conocimientos ya adquiridos durante esta pandemia, que favorecen un accionar rápido y coordinado en un futuro.

Finalmente, respecto a la **mitigación**, esta se refiere a una intervención que busca reducir o aminorar los riesgos (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020). Una intervención se refiere a una medida o acción organizada y planificada de un conjunto de personas, frente a problemáticas sociales no resueltas en la sociedad, a partir de la dinámica de base de la misma (Corvalán, J, 1996). La mitigación, es una intervención que busca modificar determinadas circunstancias. Son pocos los desastres prevenibles totalmente, sin embargo, siempre existe una posibilidad de mitigación, tendiendo a reducir los efectos dañinos sobre las personas, y sus bienes.



Algunos ejemplos de actividades de mitigación son: Construcción de represas y muros de contención para disminuir el riesgo de inundaciones. Reglamentación sobre el uso de suelo, que no permite las construcciones de viviendas en zonas de riesgo. Diseño de viviendas con estructura sísmica que permita velar por la vida de las personas, y evitar el derrumbe o pérdida de sus hogares, entre otros (UNISDR, 2009).

Respecto a la pandemia por Covid-19, y el cómo se gestiona en el área de GRD, antes de que ocurra un desastre, las actividades para prevenir y mitigar cualquier riesgo deben determinarse después de llevar a cabo una evaluación de riesgos minuciosa. La aplicación de medidas de prevención, preparación y mitigación debe coordinarse con los departamentos técnicos que corresponda dentro del ministerio de salud y en todo el gobierno, también debe considerarse y coordinar con el sector comercial y las comunidades (OMS, 2017).

En Chile, el miércoles 18 de marzo de 2020, se tomaron como medidas de contención el cierre de fronteras terrestres y marítimas, uso de material de bioseguridad en la población civil como tapabocas y lavado de manos continuo, medidas sociales como la teleeducación y paso al teletrabajo en algunas zonas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020), sin una transición progresiva de estas medidas.

Esto generó condiciones propicias que podrían considerar la pandemia mundial como un desastre socio-natural. A pesar de esto, la pandemia no se abordó en Chile y en otros países como un desastre. Lo anterior implicó no aplicar la etapa de prevención, preparación y mitigación del ciclo de gestión del riesgo de desastre.

En contraste, se han tomado medidas sólo desde una perspectiva biomédica, como si se tratase de un ámbito que sólo le corresponde al área de salud y económica. Y actualmente, en base al plan “paso a paso” de transición que están viviendo algunas comunas (T13, 2020), también se da cuenta de la prevalencia de una visión que privilegia el resguardo económico, a pesar de que el número de casos diarios superó incluso a las 1.500 personas (Gobierno de Chile, 2020a).

### **3.2 El durante: Manejo de eventos adversos y pandemia Covid-19**

Históricamente, las actividades que se generan en la gestión del riesgo de desastres se concentran en esta área: durante el desastre y el manejo de eventos adversos. Al interior de esta área se encuentra la alerta y la respuesta.

La **alerta** es un estado que se declara con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia de un desastre (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020). Ante la inmediatez de ocurrencia, o con el evento ya en curso, se decreta la alarma, referente a un aviso o señal que se da para que se sigan instrucciones específicas, debido a la presencia real o inminente de un evento adverso.

Usualmente se definen diferentes niveles de alerta, que dependen del grado de certeza en cuanto a la ocurrencia de un desastre. En Chile, el Sistema Nacional de Protección civil establece tres tipos de alerta: 1) verde, 2) amarilla, y 3) roja. Este último tipo de alerta se establece cuando una amenaza crece en severidad y extensión, por lo que se requiere la

movilización de todos los recursos necesarios y disponibles, con el fin de atender y controlar el evento (Gobierno de Chile, 2002). Teniendo en consideración la expansión y severidad de la pandemia por Covid-19, esta alerta debió establecerse de inmediato, sin necesidad de activar primero una alerta amarilla.

Ante la inminencia de que ocurra una situación de emergencia, la alerta debe ser clara, comprensible, accesible, e inclusiva, de forma que esté disponible y se comprenda por todas las personas. La alerta también debe ser inmediata, sin demoras que puedan sugerir que el evento no es probable o cercano. Y, por último, la alerta debe ser emitida por fuentes oficiales, autorizadas y confiables (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020).

En el caso de la pandemia por Covid-19, la información exacta y puntual es muy valiosa al tratarse de un desastre sanitario. Esta información, permite construir las bases para una buena toma de decisiones (OMS, 2017). Sin embargo, a pesar de tener la información necesaria sobre lo que estaba ocurriendo en Europa, y lo rápido que se propagó el virus, en Chile los sistemas de alerta temprana y vigilancia no funcionaron de manera sólida, y no se aplicaron los protocolos de investigación operativa, realizando evaluaciones que permitieran dar cuenta del impacto nacional que tendría el virus en caso de llegar al país, como afectaría de manera diferenciada a las regiones, a grupos más vulnerados (adultos mayores, niños/as y personas en situación de calle principalmente), y tampoco se planificó la disponibilidad de personal esencial.

Ahora, respecto a la **respuesta**, esta corresponde a las actividades propias de atención frente a un desastre, y se llevan a cabo inmediatamente de ocurrido el evento. La respuesta tiene por objetivo el salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada, y disminuir las pérdidas (Gobierno de Chile, 2002). El momento de respuesta se caracteriza por generar actividades de atención y control de los efectos negativos ante un desastre (Martínez, V. (2020).

Para la buena gestión del desastre por Covid-19, es necesario tener acceso a una infraestructura y logística adecuada, y gestionar esto de forma eficaz. La logística y medidas que se han tomado en Chile como método de respuesta, se centran en el cierre de fronteras terrestres y marítimas, el uso obligatorio de material de bioseguridad en la población civil como tapabocas, y además de recomendar el lavado de manos continuo, también se han tomado medidas sociales como la entrega de bonos, la teleeducación y el teletrabajo en algunas áreas laborales. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes, en base a una desigualdad estructural y por ende, mayor exposición y vulnerabilidad que sufren algunas personas junto a sus territorios por sobre otros en distintas áreas, como salud, educación, trabajo o vivienda. Esta desigualdad implica pensar en medidas no paliativas, sino que en medidas que aseguren una respuesta eficiente para las personas que se han visto afectadas no solo por contraer el virus, sino que también, han visto afectados variados aspectos de sus vidas, teniendo en consideración la duración de este desastre.

Sin embargo, además de los servicios y la toma de decisiones en torno a medidas sanitarias, también es importante determinar las estrategias prioritarias de respuesta, que logren hacer frente al aumento de demanda de los servicios asistenciales tanto públicos como privados (OMS, 2017). Estas estrategias deben ser objeto de una planificación temprana, que contemple diversas situaciones y procedimientos que permitan movilizar al servicio de salud

en caso de cualquier escenario sin previo aviso. De esta forma, es recomendable crear un plan nacional que permita dotar al personal y a los establecimientos de salud de manera anticipada.

Como consecuencia de la centralización de procesos, obstruidos y burocráticos; la respuesta al desastre producido por la pandemia Covid-19, es planteada desde una toma de decisiones de acción reacción, del saber de expertos, carente de espacios de diálogo social y civil. La focalización de espacios productivos segrega la mirada global y aísla los espacios de reproducción de conocimiento, debido a que el esfuerzo de las autoridades ha estado en dimensionar sólo el impacto económico y biomédico. Esto da cuenta de cómo los “desastres”, son conceptualizados por quienes toman las decisiones (Britton, N, 1988), institucionalizando las acciones y debilitando el autogobierno de las comunidades.

### 3.3 El después: Recuperación y pandemia Covid-19

La etapa de **recuperación**, corresponde a las actividades que se generan posterior al desastre, y tiene por objetivo el volver al estado previo, y más aún, buscando superar ese nivel (Gobierno de Chile, 2002). La etapa de recuperación busca restaurar y mejorar, las instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades.

Dentro de la etapa de recuperación, se encuentran las etapas de rehabilitación y reconstrucción, las cuales deben basarse en estrategias políticas que faciliten la ejecución de responsabilidades institucionales claras, y que permitan la participación de las comunidades (UNISDR, 2009).

La **rehabilitación** corresponde al periodo de transición, entre las acciones de respuesta y el inicio de las acciones de reconstrucción. La rehabilitación corresponde a la recuperación, en corto plazo, de los servicios básicos e inicio de la reparación de los daños físicos, económicos y sociales (Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, 2020). Por ejemplo, el reestablecimiento de servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, el despeje de los caminos en caso de derrumbes o caídas de escombros, etc.

La **reconstrucción** consiste en la reparación y/o reemplazo, que ocurre en un periodo de mediano a largo plazo, de la infraestructura dañada, y también consiste en la restauración y/o perfeccionamiento de los sistemas de producción (Gobierno de Chile, 2002). Por ejemplo, la construcción de viviendas y edificios, la reparación de carreteras y aeropuertos, pavimentación de carreteras, etc.

En el caso de la pandemia por Covid-19, la recuperación tiene que ser considerada una fase de suma importancia, y a la par de las otras etapas en el ciclo de la gestión del riesgo. Debe prestarse atención a las medidas de recuperación para el sector sanitario, teniendo en cuenta la promoción de una colaboración y coordinación de actividades prioritarias. De esta forma, al establecer iniciativas conjuntas que permiten una colaboración estrecha, se puede generar la detección, notificación e investigación de este virus, con el fin de evitar un posible rebrote en el futuro (OMS, 2017). También, se debe tener en consideración las necesidades que plantean las comunidades, como la movilización de recursos de primera necesidad (alimentos, medicamentos, ropa, etc.), se debe pensar en estrategias que consideren a las personas que han perdido sus empleos y como fomentar una solución hacia ellos/as (más

allá de la entrega de bonos y/o subsidios), y, por último, se debe pensar en una atención en salud que sea óptima para todos/as. Estas necesidades deben ser planificadas y gestionadas, teniéndolas en consideración en una cercana etapa de recuperación.

#### **4. Pandemia Covid-19 desde un enfoque de resiliencia comunitaria**

En este apartado, se contextualiza en torno a la importancia de la resiliencia comunitaria, y se proponen dimensiones que pueden ser incorporadas en contexto de desastre por pandemia Covid-19. Esto permite cumplir con la premisa de este informe, donde se plantea que, la Gestión del riesgo de desastre, y específicamente la perspectiva de resiliencia, es útil para gestionar de forma eficiente una pandemia, sin embargo, la pandemia por Covid-19 no ha sido manejada bajo este enfoque.

##### **4.1 Resiliencia comunitaria y su importancia en contexto de pandemia Covid-19**

La vulnerabilidad en los elementos socioeconómicos, con referencia al riesgo, son resultado de condiciones sociales, económicas y políticas. Sin embargo, la noción de vulnerabilidad hoy se encuentra acompañado por el concepto de resiliencia. La resiliencia se propone como la capacidad que tiene una comunidad o cualquier sistema, de mantener su continuidad después de algún impacto o catástrofe, contribuyendo a la adaptación (ONU Habitat, 2018). De esta forma, las comunidades logran levantarse, re-establecerse y re-constituirse de forma positiva, posterior a un evento dañino (Narváez, L., Lavell, A., & Ortega, G. P, 2009). Por esto, en un momento de crisis por pandemia Covid-19 que se vive actualmente, se debe hacer hincapié en el esfuerzo colectivo para hacer frente a esta crisis particular, mediante el restablecimiento de las capacidades colectivas (Quarantelli, E. L, 1985). La clave se encuentra en disminuir las condiciones de vulnerabilidad de los territorios, y fomentar comunidades resilientes.

Los esfuerzos para gestionar el riesgo de desastre, en muchas ocasiones se ha enfocado en un modelo centralizado, haciendo hincapié en conocimientos técnicos o coordinación de actividades de organismos humanitarios, que son quienes llevan la responsabilidad en la gestión del riesgo de desastre (Scolobig, A., et al, 2015). Este modelo, considera a la comunidad y sus territorios, como receptores pasivos, tanto de conocimientos como de capacidad técnica. (Leiss, W, 1996).

La investigación de este enfoque, ha revelado limitaciones que incluyen, malos entendidos entre autoridades centralizadas y comunidades vulneradas (Eiser, J. R., et al, 2012). Estos malos entendidos, se generan al no tener en cuenta las dinámicas sociales locales, falta de voluntad política o capacidad para implementar una coordinación y respuesta centralizada (Briel, M., et al, 2016).

Actualmente, el modelo de resiliencia ha cambiado, pasando de un modelo centralizado y jerárquico, a un modelo centrado en las personas, o de carácter participativo (Scolobig, A., et al, 2015). Un modelo centrado en las personas, implica la participación de una amplia gama de actores que tradicionalmente, no están empoderados (Lough, B, 2017). De esta forma, se reconoce que las personas no solo son vulneradas, sino que también, son capaces de organizarse y dirigir esfuerzos para fomentar su propia resiliencia, reconociendo las habilidades locales, y el empoderamiento que se les debe entregar a las personas.

La intención de las estrategias centradas en las personas, es compartir una mayor responsabilidad entre gobierno y ciudadanos, comunidades y territorios, ya que, de esta forma, se fomenta una cogeneración de conocimiento y acción durante desastres (Scolobig, A., et al, 2015). Por esto, en contexto de pandemia por Covid-19, se debe trabajar desde un enfoque de resiliencia de las comunidades y sus territorios, reconociendo la contribución de esta al desarrollo comunitario.

Particularmente, en la gestión del riesgo de desastre, el concepto de resiliencia permite avanzar hacia la consideración de las capacidades para resistir y adaptarse que tienen las comunidades, frente a un desastre (Cardona, O. D, 2001). A partir de esto, se puede identificar la resiliencia urbana, que se refiere a como los gobiernos locales implementan acciones para desarrollar ciudades resilientes y capaces de adaptarse y recuperarse frente a un desastre (Cañete, O, 2017). Desde esta perspectiva, para fomentar ciudades resilientes es fundamental tener una visión comunitaria, comprendiendo que es un espacio donde confluye las perspectivas subjetivas de cada persona, junto con sus relaciones territoriales y las estructuras sociales ya establecidas (Zambrano, A., y Berroeta, H, 2012).

A continuación, se da cuenta del Ciclo de Gestión del riesgo, en donde la resiliencia comunitaria es fundamental para intervenir el desastre por pandemia Covid-19. Esto, con el objetivo de analizar la gestión del riesgo desde un enfoque de resiliencia, lo que permite proponer dimensiones de resiliencia comunitaria para enfrentar la pandemia.

#### 4.1.1 Ciclo de gestión del riesgo: Resiliencia comunitaria y pandemia Covid-19

Tal como se mencionó anteriormente, el ciclo de gestión del riesgo contempla tres momentos: Un antes (Prevención, preparación y mitigación), un durante (Alerta y respuesta), y un después (Rehabilitación y reconstrucción). En este desastre propio de la pandemia Covid-19, estos momentos se encadenan, y se debe fortalecer la resiliencia comunitaria (momento antes), activando la resiliencia (durante), o desarrollándola (después), dando lugar a un proceso que contiene capacidades que permiten afrontar este desastre, tal como se observa en la siguiente figura N°2.

Figura N° 2: Ciclo de gestión del riesgo y resiliencia comunitaria



**Fuente:** Elaboración propia a partir de: Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres, (2020); Martínez, V, (2020).

En base al ciclo de gestión del riesgo de desastre, la resiliencia comunitaria es uno de los principales recursos para enfrentar un desastre, como lo es la pandemia por Covid-19. La resiliencia es la capacidad que tiene una comunidad expuesta a una crisis, para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos negativos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye una preservación y restauración de las estructuras de cada comunidad, junto con sus funciones básicas (CREDEN, 2016).

Al interior del modelo de ciclo de gestión del riesgo, es fundamental considerar la resiliencia comunitaria como un componente que está directamente asociado a la calidad de vida de las personas en sus variados contextos. En una situación de desastre, las comunidades activan de forma autónoma sus capacidades resilientes, entregando a sus miembros una protección, contención, estabilidad, cuidado, información, solidaridad y confianza para el desarrollo de nuevos vínculos, lo que en contexto de pandemia por Covid-19, ha incentivado una normalización y reconstrucción de las rutinas propias que tiene cada comunidad, junto con un aprendizaje significativo a partir de este desastre vivido.

De esta forma, es fundamental la participación organizada de la comunidad afectada en todas las fases del ciclo de gestión del riesgo de desastre. La comunidad no puede ser ignorada, o no ser escuchada, en base a su voz y capacidades de acción. Los desastres afectan en mayor medida a comunidades vulneradas, y una gestión del riesgo eficiente y eficaz debe contribuir a disminuir esta vulnerabilidad. Las prácticas de reducción del riesgo deben dar respuesta a amenazas que son múltiples, por lo cual, en contexto de pandemia por Covid-19, la idea es incorporar sistemáticamente la resiliencia comunitaria a este ciclo de gestión del riesgo.

Como propuesta de incorporación de esta resiliencia comunitaria al ciclo de gestión del riesgo en contexto de Covid-19, las comunidades deben incorporar explícitamente sus modelos operativos para fortalecer esta resiliencia, desarrollando con sus comunidades acciones planificadas y coordinadas en estos tres momentos que contempla el ciclo (antes, durante, después). De esta forma, la gestión del riesgo para la resiliencia comunitaria, debe introducir en la comunidad un módulo de gestión del riesgo, lo que orienta a las personas a aprender a gestionar el riesgo de manera autónoma, liderando su propio proceso de reducción de riesgos, manejo de eventos adversos y la recuperación.

También, se deben elaborar planes de intervención que tengan como finalidad el fortalecer y desarrollar las capacidades de resiliencia comunitaria en las distintas fases del desastre, con la participación de todas las personas. Estos planes de intervención incorporan la creación de mapas de riesgo con participación comunitaria, como el uso de cartografía social y el diagnóstico participativo. También, se incorporan los planes de capacitaciones, orientado a desarrollar las competencias que sean necesarias para promover y fomentar la resiliencia comunitaria en todos los momentos del ciclo de gestión del riesgo.

Al interior de estos planes de intervención, es importante generar alianzas con la academia, ya que esto permite desarrollar intervenciones de carácter multidisciplinarias sobre el desastre, además de realizar estudios en torno a temáticas del impacto del desastre como lo es el Covid-19. Esto ayuda a gestionar la información y disponer de un sistema ordenado y coherente, que sea necesario para operar en contexto de desastre, junto con una creación y gestión de casos, donde se elaboran protocolos y redes de apoyo que permiten establecer coordinaciones para desarrollar actividades de fortalecimiento de la resiliencia comunitaria,

teniendo en cuenta las particularidades culturales, geográficas y sociales de cada zona, estimulando la creación de estructuras organizativas a nivel local.

#### **4.2. Propuesta de dimensiones: Resiliencia comunitaria en contexto de pandemia Covid-19**

La resiliencia posee tres elementos que son claves para su definición. El primer elemento es comprender la resiliencia como un proceso multidimensional; el segundo elemento, es que esta resiliencia emerge bajo un contexto adverso; y finalmente, la resiliencia se caracteriza por ser una adaptación positiva, vinculada a las características y capacidades colectivas e individuales de una comunidad (García del Castillo, J., García del Castillo-López, Á., López-Sánchez, C., & Días, P, 2016).

Para observar el cómo se desarrolla la resiliencia comunitaria, algunos autores identifican dimensiones y factores que la componen. En este sentido, Twigg, J. (2007) plantea 5 componentes de la resiliencia: 1) Gobernabilidad; 2) Evaluación del riesgo; 3) Conocimiento y educación; 4) Gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidades; y 5) Preparación y respuesta para desastres.

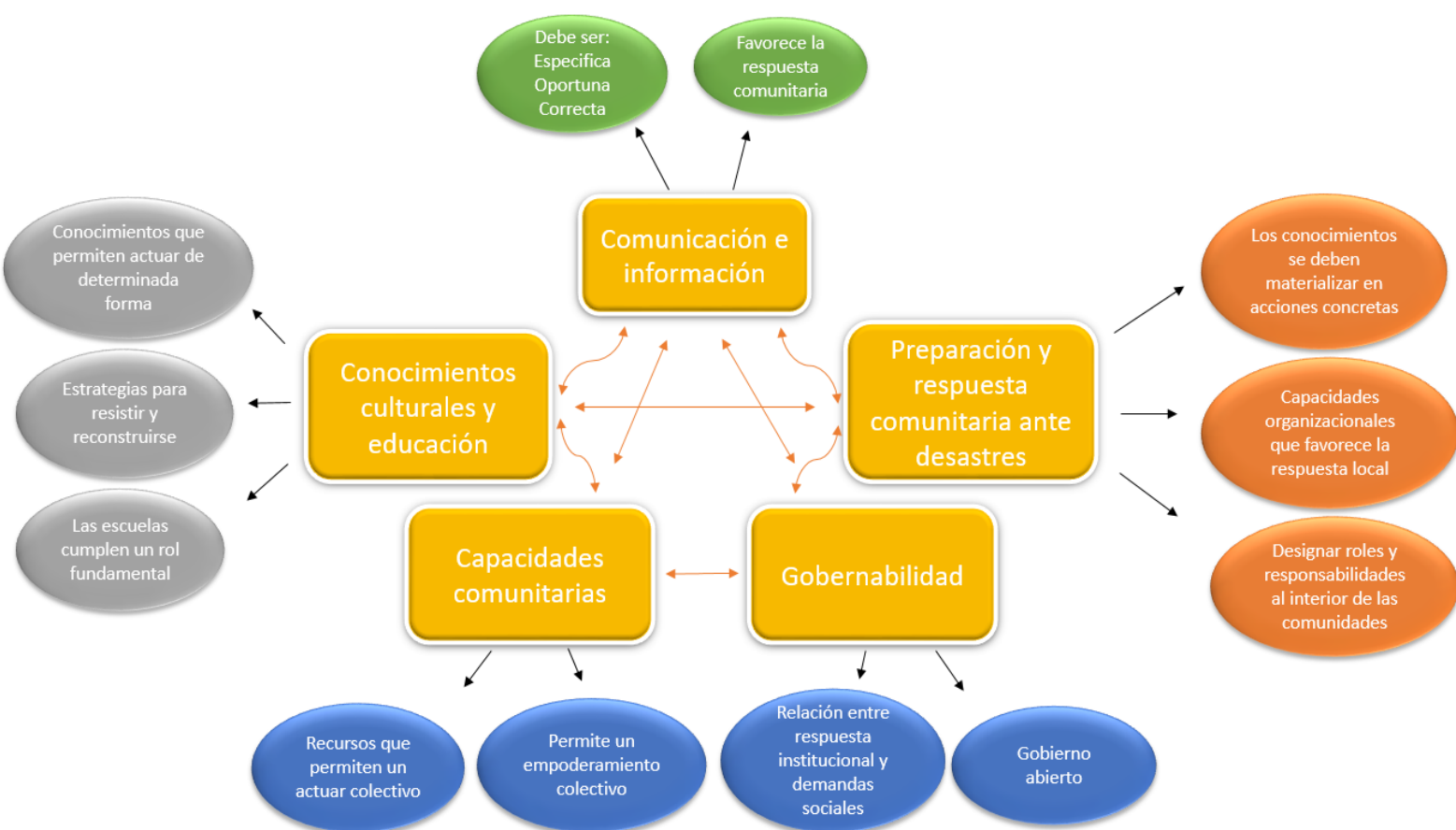
Ahora, López, F. & Limón, F. (2017) distinguen 3 dimensiones: 1) Conocimientos culturales; 2) Capacidades sociales; y 3) Estrategias organizativas. Las primeras dos dimensiones son mecanismos que dan cuenta de cómo una comunidad interpreta el mundo, y con qué herramientas cuenta para reconstruirse luego de un desastre. Por su parte, las estrategias organizativas son prácticas de afrontamiento, que se generan gracias a las negociaciones y relaciones de poder que existen en un contexto determinado.

Finalmente, respecto a lo que nos indica Norris, F. H., et al, (2007), existen 4 elementos a considerar al interior de la resiliencia: 1) Desarrollo económico; 2) Capital social; 3) Información y comunicación; y 4) Capacidades comunitarias.

La resiliencia comunitaria permite comprender las capacidades organizativas y el desarrollo de vínculos de las comunidades, para adaptarse y recuperarse ante un desastre sicionatural. Así visto, las principales dimensiones y factores que promueven la resiliencia vienen de la comunidad y sus procesos, mientras que las principales barreras y dificultades surgen de una autoridad poco efectiva e inoperante, que dificulta la conformación de un vínculo entre comunidades y autoridades, como también, de territorios donde existen una serie de vulnerabilidades. Bajo esta perspectiva, existen variadas dimensiones que permiten comprender la importancia de la resiliencia comunitaria, y que pueden ser aplicados en contexto de Covid-19 como un desastre sicionatural.

En base a este conjunto de elementos, se proponen las siguientes dimensiones de resiliencia en contexto de pandemia por Covid-19, que contiene 5 grandes ejes: 1) Comunicación e información; 2) Conocimientos culturales y educación; 3) Capacidades comunitarias; 4) Gobernabilidad; y 5) Preparación y respuesta comunitaria ante desastres, tal como se observa en la figura N° 3.

Figura N° 3: Propuesta de dimensiones de resiliencia comunitaria en contexto de Covid-19



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los trabajos de Twigg, J. (2007); López, F. & Limón, F. (2017); & Norris, F. H., et al, (2007).

### Comunicación e información

Por comunicación, se entiende la creación de significados, y los entendimientos comunes que existen para que los miembros de una comunidad articulen sus necesidades y variados puntos de vista (Twigg, J, 2007). De esta forma, la comunicación es central para fomentar la resiliencia comunitaria, sobre todo en contexto de pandemia por Covid-19. Las personas junto a sus comunidades, necesitan la entrega de información específica sobre este desastre y su evolución, ya que esto fomenta la comunicación entre ellos/as, con el fin de generar pautas de acción de forma rápida.

En caso del desastre por Covid-19, la información es oportuna solo si es “correcta”, y si además se trasmite de forma correcta (Longstaff, P, 2005). La pandemia por Covid-19 se expandió alrededor del mundo en muy poco tiempo, y por ende, es fundamental la entrega de información rápida y confiable.

Esta entrega de información, permite experimentar un significado, y crear un propósito que sea compartido al interior de la comunidad (Sonn, C., & Fisher, A, 1998). Esto favorece un sentido de lugar y conexión, que favorece la resiliencia, ya que esta depende de la respuesta



de la comunidad en base a la información que dispongan y la comunicación que hagan con ella.

Existe angustia frente al Covid-19, no solo desde una perspectiva biomédica, sino también, por las consecuencias en torno al empleo, el pago de servicios básicos y vivienda, acceso a educación y alimentación, entre otros. De esta forma, y en base a la comunicación que se genera en y entre las comunidades, se da cuenta sobre el cómo se ha enfrentado y se ha respondido por parte de la comunidad. Algunas de las estrategias comunitarias para enfrentar este desastre, han sido, por ejemplo, el apoyo y masividad de las ollas comunes, colectas, entrega de alimentos, etc. Esto fomenta la resiliencia y la creación de una historia colectiva, que puede servir como método para enfrentar una posible pandemia en un futuro.

### **Conocimientos culturales y educación**

Otro aspecto importante a considerar para proponer un modelo de resiliencia en contexto de Covid-19, es la concientización, los conocimientos y las habilidades comunitarias. Lo fundamental, es que las personas posean una visión compartida de una comunidad que se encuentra preparada ante un desastre, junto con el conocimiento de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a las cuales se enfrentan, con el objetivo de reducir los riesgos suficientes en base a una acción comunitaria efectiva (Twigg, J, 2007). Esto se liga directamente al eje de comunicación e información, ya que esta se comparte en toda la comunidad, lo que permite fomentar planes comunitarios frente a un desastre, desplegando lo máximo posible los canales de comunicación formal e informal.

Los conocimientos culturales, son aquellos construidos históricamente por diversos grupos, los cuales se albergan en la memoria colectiva de las comunidades, con el fin de aportar diversos recursos y orientaciones en torno a acciones y sentidos de vida (Limón, F, 2010). Esto significa, que el vínculo con las otras personas en base a los significados compartidos, generan conocimientos que permiten a las personas actuar en determinadas áreas.

Los conocimientos culturales ofrecen un sentido de existencia, forma de ver la vida y asignar determinados significados a esta. Por tanto, en base a estos conocimientos adquiridos, surge la posibilidad de sustentar modelos de resiliencia a escala comunitaria en contexto de pandemia por Covid-19, al comprender las pautas que explican los significados y vínculos intersubjetivos generados en las comunidades. En las comunidades resilientes, la información y red de significados genera estrategias para resistir y reconstruirse frente a algún desastre, pues existe el anhelo de un futuro favorable para la comunidad (Limón, F, 2010). Los conocimientos culturales guían la comprensión del conjunto social y sus relaciones tanto en sus territorios como con las demás personas, por lo cual, se ofrecen conocimientos acumulados históricamente, que permiten enfrentar y organizar la acción frente a algún desastre (Galende, E, 2006).

En base a estos conocimientos culturales, y a esta información que circula en la comunidad, se fomenta una educación y capacitación, donde las escuelas juegan un rol importante. Las escuelas deben entregar información y educar en torno a la gestión del riesgo de desastre, como una materia que se encuentra al interior de los planes de estudio, junto con capacitaciones que aborden las prioridades identificadas por las propias comunidades, en base a una evaluación comunitaria del riesgo, las vulnerabilidades y otras problemáticas

relacionadas. Esto permite que toda la comunidad se encuentre capacitada, desde una edad temprana, en torno a diversas áreas de la gestión del riesgo de desastre, como primeros auxilios, búsqueda y rescate, evaluación de necesidades, distribución de ayuda humanitaria, prevención y control de incendios, evaluación de riesgos, etc.

Esta educación y capacitación, abre paso a una cultura en torno a la gestión del riesgo de desastre, ya que se inculcan valores, y metas comunitarias compartidas en torno al riesgo y una gestión adecuada de este. Esto permite entre otras cosas, una posesión y acceso a información que garantice la seguridad de todos, un sentimiento de responsabilidad de preparación frente a desastres, y, por tanto, una confianza compartida entre las personas en base a la seguridad y las capacidades que han construido.

### **Capacidades comunitarias**

Por capacidades comunitarias se puede comprender a las herramientas y recursos compartidos, que permiten generar un actuar colectivo frente a situaciones de desastre, que requieran resistir o reconstruir (Rodríguez, D, 2006). Melillo, A. & Suárez, E. (2001) proponen cinco capacidades comunitarias que son pilares de la resiliencia comunitaria: 1) Autoestima colectiva; 2) Identidad cultural; 3) Humor social; 4) Honestidad estatal; y 5) Solidaridad. Sin embargo, también es importante recalcar la noción de “cohesión colectiva”, ya que, desde una perspectiva de resiliencia comunitaria, la cohesión colectiva fortalece los vínculos identitarios, contribuyendo a mantener una proyección de un futuro compartido, que posibilita una articulación de acciones organizadas, teniendo como base los intereses comunes de la comunidad (Grueso, D., & Castellanos, G, 2010).

Las comunidades son capaces de aprender luego de ocurrido un desastre, y trabajar en conjunto para resolver los problemas que estos representan. La información confiable y entregada de forma oportuna, permite analizar de manera crítica los posibles caminos a seguir, lo cual fomenta la resiliencia comunitaria (Longstaff, P, 2005). Esto nos lleva a las capacidades comunitarias, que generan un empoderamiento colectivo (Cottrell, L., Jr, 1976). Para Cottrell, L., Jr (1976).

Las capacidades comunitarias, dan cuenta que las comunidades en contexto de pandemia por Covid-19 1) pueden colaborar en la identificación de los problemas que afectan a su propio territorio; 2) que estas comunidades puedan lograr un consenso en torno a la definición de los objetivos, las prioridades y el trabajo a realizar; 3) que puedan acordar formas de cómo alcanzar estos objetivos y prioridades; y 4) que la comunidad pueda colaborar en la ejecución de las actividades que sean necesarias.

Brown, D., & Kulig, J. (1996/97) plantean que la resiliencia comunitaria se basa en estas capacidades de acción colectiva, por lo cual, una comunidad es resiliente cuando actúan para recuperarse de un desastre o algo que identifican como negativo que los/as afecta. En contexto de pandemia por Covid-19, la acción colectiva es compleja y desafiante, ya que la “eficacia” de estas acciones se encuentra limitada por la imposibilidad de desplazamiento, y el distanciamiento físico. Sin embargo, la confianza mutua y voluntad colectiva para trabajar por el bienestar de las comunidades, ha fomentado la creación de diversas acciones comunitarias.

De esta forma, las capacidades comunitarias se relacionan con la eficacia y el empoderamiento colectivo (Perkins, D., Hughey, J., & Speer, P, 2002), ya que las personas participan activamente, lo que se ha demostrado en el desastre por Covid-19, donde la respuesta de la comunidad se ha centrado en la entrega de recursos. Esto genera desafíos que la autoridad debe asumir, con el fin de coordinar una respuesta que involucre a las comunidades en la toma de decisiones.

Las redes y relaciones organizativas preexistentes son claves para movilizar este empoderamiento, ya que, si existen bajos niveles de preparación en base a experiencias de desastres anteriores, la comunidad solo va a desplegar estrategias organizativas cuando ya ocurre el desastre. Por tanto, es fundamental desarrollar en los territorios acciones colectivas que sean planificadas, utilizando todos los conocimientos y experiencias que ya poseen las comunidades. Las estrategias organizativas que fueron evaluadas de forma positiva en desastres anteriores, se deben poner en práctica en contexto de pandemia por Covid-19, ya que son saberes fundamentales a la hora de construir un plan de acción y prevención a futuro.

### **Gobernabilidad**

La gobernabilidad se entiende como un estado de equilibrio entre las demandas sociales, y la capacidad del sistema político (el Estado o el gobierno), para responderlas de manera eficaz (Camou, A, 2001). La gobernabilidad indaga en el cómo se gobierna, teniendo en cuenta los diversos niveles de análisis que se relacionan (cultura, política, políticas públicas), junto con los campos de acción gubernamental (campo económico y político). Esta relación, puede tener una articulación adecuada si se sustenta en acuerdos básicos entre las elites, y una mayoría significativa de la población (Mayorga, F., & Córdova, E, 2007), otorgándole legitimidad a las acciones del gobierno.

La legitimidad, es una cualidad de la gobernabilidad. Esto es importante en contexto de desastre por pandemia Covid-19, ya que los actores buscan llegar a acuerdos en torno a la toma de decisiones, y resolver los conflictos que han surgido durante este año, conforme a un sistema de reglas formales e informales (Prats, J, 2001). Es decir, la gobernabilidad en contexto de pandemia, se debe distinguir por la composición de variados actores y sus prácticas, bajo reglas institucionales formales o no, sumado al grado de conflicto que significa enfrentar este nuevo tipo de desastre, y que es posible procesar bajo las reglas ya establecidas. Se refiere entonces, a una institucionalización (Camou, A, 2001), a relaciones entre actores, bajo reglas estables y aceptadas mutuamente. Se relaciona el concepto de gobernabilidad, en torno a participación, ya que se exige la participación de la sociedad en la toma de decisiones (Yáñez, L. Á., Hernández, G. M. G., & Villegas, J. B, 2011), lo cual es fundamental para enfrentar este desastre, ya que son las propias comunidades las cuales se han visto afectadas y han generado sistemas de auto-organización (Reyes, J, 2020).

Para algunos autores, las nociones de gobernabilidad y gobernanza son equivalentes, puesto que la gobernabilidad hace referencia a la capacidad del gobierno, de responder a un problema público (Aguirre, J., Infante, J., & de Ita, L, 2019), facilitando la participación de diversos actores para otorgar legitimidad al gobierno y los sistemas públicos. Mientras que la gobernanza, puede entenderse como las relaciones horizontales entre actores, con menores jerarquías entre comunidades y gobierno. De esta forma, la gobernabilidad se refiere a la

capacidad de respuesta que tiene el Estado o el gobierno, mientras que la gobernanza tiene que ver con la oportunidad de esta respuesta (Fundación participar, 2017).

Un paso intermedio entre gobernabilidad y gobernanza, es la modalidad de “gobierno abierto” (Husata, G, 2014). Un gobierno es un actor de turno, que asume el mando durante un tiempo específico de tiempo, mientras que el Estado, es una estructura jurídica, que legitima, dirige y condiciona el accionar del gobierno (Aguirre, J., Infante, J., & de Ita, L, 2019). Por un mismo Estado, pasan varios gobiernos, pero todos ellos se guían bajo un mismo Estado, mientras no exista un cambio de régimen.

En contexto de desastre por pandemia Covid-19, un gobierno abierto, se debe tratar de un tipo de administración pública, donde los datos y la gestión estén a disposición de cualquier persona que quiera verificar el cumplimiento legal de las acciones (Husata, G, 2014). De esta forma, este concepto de gobierno abierto, permitirá a los ciudadanos dar cuenta del cómo se han resuelto las problemáticas sociales que han surgido a lo largo de la pandemia, comprendiendo que es un desastre que evoluciona y varía con el tiempo, por lo cual las acciones deben ser a largo plazo, abarcando diversas áreas y con distintos actores.

Respecto al gobierno abierto, y gobernabilidad bajo el desastre por Covid-19, la gobernabilidad permite tomar acciones, y resolver problemáticas en torno a bases preestablecidas. Un gobierno abierto, busca transparentar estas acciones que se han tomado, con el fin de dar legitimidad al marco de acción.

Sin embargo, es importante mencionar que un gobierno abierto debe ir más allá de la sola transparencia de datos. Es importante que, bajo este nuevo tipo de desastre, se incorpore la noción de gobernanza, con el fin de fomentar relaciones horizontales, donde colabore la sociedad civil y el Estado en la resolución e intervención efectiva de esta pandemia. Esto abre paso a una relación democrática entre gobierno abierto, Estado y sociedad, ya que se incluye de manera activa a diversos actores, abriendo paso a medios efectivos, que permitan una rendición de cuentas de las actividades que se realizan en nombre de lo público (i Martínez, A, 2005).

### **Preparación y respuesta comunitaria ante desastres**

Finalmente, un último eje que se debe tener en consideración al interior de un modelo de resiliencia en contexto de Covid-19, se refiere a la preparación y la respuesta comunitaria ante un desastre. Para cumplir con esto, es importante que existan capacidades organizacionales y una coordinación al interior de las comunidades, lo que permite que exista una capacidad de respuesta local, junto con estructuras organizacionales locales para la respuesta ante una emergencia. Esto se debe gestionar por las propias comunidades, en base a una capacitación periódica, sus mecanismos de coordinación y la toma de decisiones.

Para que exista un proceso de resiliencia comunitaria, es necesario que los conocimientos y capacidades comunitarias se materialicen en acciones concretas (Vanisteadel, S. & Lecomte, J, 2006). Algunos ejemplos de capacidades comunitarias son, por ejemplo, la organización entre familiares y vecinos, donde se designan roles a cada uno/a para que todos/as se transformen en actores claves. Otro ejemplo, es la respuesta comunitaria que las personas ya han experimentado en desastres anteriores, lo cual permite obtener mayores

conocimientos y aplicar las experiencias ya vividas a este nuevo tipo de desastre. Finalmente, se puede mencionar como ejemplo de capacidades comunitarias, las estrategias organizativas en torno a los medios de comunicación, donde las comunidades se mantienen informadas y transmiten esta información a todas las personas.

Las comunidades adquieren conocimientos y capacidades, las cuales guían la forma en que se constituyen, como se organizan y cómo actúan frente a un hecho en particular. La forma en la que actúan, pueden derivar a estrategias completas, según el objetivo que se persiga, las características del contexto y el desastre o emergencia que se enfrenta (Amar, et al, 2012).

Lo central de la resiliencia comunitaria son aquellas estrategias organizativas que involucran a la comunidad. Estas estrategias implican acuerdos formales e informales, y muchas veces generan acercamientos institucionales, lo que involucra relaciones de poder que permiten afrontar la adversidad a la que se encuentran expuesta. En América Latina, las respuestas comunitarias, y la resiliencia comunitaria en sí, se debe comprender bajo un contexto de diversidad cultural, que se encuentra violentada por los ejercicios de sometimiento, colonización, marginación, pobreza y exclusión (Duquesnoy, M, 2014), lo cual genera una forma particular en torno a los procesos organizativos que buscan sobreponerse a los contextos de desastre.

La preparación y planeación de respuesta comunitaria es fundamental en este caso de desastre por Covid-19, ya que estos planes comunitarios permiten designar roles y responsabilidades de mutuo acuerdo, y en concordancia con los conocimientos y capacidades de cada persona, de manera que cada uno/a se transforme en actor relevante. Esto también facilita establecer vínculos formales e informales con las autoridades, con el fin de crear planes de acción revisados por todas las partes interesadas

Cuando existe una preparación comunitaria ante desastres, también se abre paso a la gestión de recursos e infraestructura adecuada en caso de emergencia. De esta forma, las organizaciones comunitarias son capaces de organizar y manejar una emergencia apenas esta ocurre, comprendiendo que en muchos casos los equipos de respuesta como bomberos o ambulancias demoran en llegar, por lo cual es importante que sean las comunidades las que tengan conocimientos en torno a refugios de emergencia, sistemas de comunicación, existencia de provisiones para todas las personas, fondos comunitarios para emergencias, mecanismos de apoyo psicosocial, roles y responsabilidades asignadas.

En base a lo expuesto, la resiliencia comunitaria se relaciona con componentes intersubjetivos y organizativos propios de las comunidades. Estos mecanismos desembocan en habilidades y actividades sociales que son organizadas, con el fin de enfrentar las emergencias, adversidades y/o desastres como lo es la pandemia Covid-19, lo que implica oportunidades de resistencia y reconstrucción.

## 5. Conclusiones

En base a los argumentos expuestos, se da cuenta que la pandemia por Covid-19 es un desastre, el cual, debido a las variadas vulnerabilidades existentes para los territorios, junto con una débil y carente planificación e intervención institucional adecuada, ha configurado un escenario del alto riesgo. En base a esta situación, las instituciones tanto públicas como privadas, a nivel local y nacional, que se encuentran vinculadas a la gestión del riesgo de desastre, deben desarrollar un trabajo en conjunto e integral con las comunidades. Esto permite avanzar en el fortalecimiento que tienen las comunidades y sus territorios, de sus capacidades de resiliencia, en base a instancias de formación.

Esta investigación es un trabajo exploratorio, que busca entregar algunas dimensiones de resiliencia comunitaria que permiten trabajar sobre la pandemia por Covid-19, comprendiendo un nuevo escenario de desastre, donde la gestión del riesgo de desastre debe intervenir.

En un primer momento, es importante implementar iniciativas y programas que trabajen con los diversos factores existentes en torno a la vulnerabilidad. Para cumplir con esto, se deben mejorar las estrategias de identificación de grupos vulnerados, e intervenir sobre los factores que generan esta vulnerabilidad sobre las comunidades afectadas, mejorando su acceso a servicios públicos básicos y de calidad.

Por otro lado, también es necesario que todas las instituciones responsables trabajen de manera conjunta y colaborativa, para que de esta forma se fomente un trabajo integral con las comunidades e instituciones locales.

Finalmente, es necesario incorporar una perspectiva de resiliencia comunitaria en intervenciones sobre el Covid-19, lo que permita la construcción de programas e intervenciones en torno al desarrollo de capacidades resilientes en las comunidades, sobre todo aquellas que presentan mayor índice de vulneración junto a sus territorios. En base a esto, Chile podría tener tanto instituciones, como comunidades mejor preparadas, comprendiendo que en un futuro puede existir un nuevo brote de una pandemia y generar un desastre. La importancia de incorporar dimensiones de resiliencia comunitaria y comprender la pandemia por Covid-19 como un desastre, radica en generar un trabajo en conjunto, con comunidades preparadas e instituciones responsables, lo que permite disminuir efectivamente los grados de afectación que genera un desastre de esta índole.

## Agradecimientos

Por el infinito apoyo, amor, comprensión y motivación para emprender mi futuro, agradezco antes que nada ni nadie, a mi madre, mi hermano y a mi padre, a quienes les debo la oportunidad de crecer con seguridad y confianza en mí misma, por fomentar en mí el desafío de aprender constantemente, y por incentivar mi perseverancia.

Agradezco de todo corazón a mi profesora Dra. Jenny Moreno, quien me ha estado guiando durante este bello camino desde mi tercer año de universidad, y quien me ha brindado un apoyo invaluable, junto con una confianza y conocimientos que me han permitido seguir nadando en este profundo y grato océano de investigación. Gracias por su cercanía, por su calidad de persona y compromiso al entregar un conocimiento crítico, tanto dentro como fuera del aula. Estaré siempre agradecida por las puertas que se me han abierto gracias a su apoyo.

Finalmente, quiero agradecer a quienes estando lejos o cerca, me han entregado un apoyo invaluable, conociendo mis virtudes, defectos y heridas, entregándome un cariño, contención en los momentos necesarios, y alegría impagable durante todos estos años: Agradezco a mis tias/os, primas/os y abuelos, ya que, a pesar de estar lejos, siempre están presentes. Agradezco a la familia que la vida me presentó: Javi, tia Caro (con todos los peques), Vero (con los peques), y Andrea. Y, por último, pero de igual forma muy importante, agradecer a mis amigas, Carla, Vale, Silvi, Ale, Ari, Gabi y a la Iva, con quienes compartí todos estos años de universidad, gracias por tantos bellos recuerdos.

## Referencias Bibliográficas

Aguirre, J., Infante, J., & de Ita, L. (2019). Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa. Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Amar, J., Madariaga, C., Abello, R., Martínez, M., Utria, L.; Robles, C., Sanandres, E., Eljagh, S., & Zanello, L. (2012). Implementación de un modelo para la promoción de la resiliencia con desplazados climáticos en el sur del departamento del Atlántico, Colombia. Documento resultado de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo.

Aparicio, A. T., & Pérez, V. V. (2015). Propuestas teóricas y metodológicas para descifrar riesgos y desastres desde las Ciencias Sociales. Revista científica Guillermo de Ockham. Vol 13. pp 37-50

Ayuntamiento de Carreño. (2015). Riesgos naturales y antrópicos del territorio. Plan General de Ordenación. Memoria informativa. Texto refundido. pp 181-190

Barrenechea, F. (s/f). Gestión del riesgo de desastres en Chile: Avances y debilidades. Universidad Bernardo O'Higgins

Basso, F. (2020). Opinión: Transporte público en tiempos de COVID-19. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Recuperado de: <http://www.pucv.cl/pucv/noticias/destacadas/opinion-transporte-publico-en-tiempos-de-covid-19/2020-03-23/095555.html>

BBC News Mundo. (2020). OMS sobre el coronavirus: "Esperamos acabar con esta pandemia en menos de dos años". Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53867296>

BCN. (2017). Aprueba plan nacional de emergencia. Ministerio del interior y seguridad pública. Recuperado de: <http://bcn.cl/21qav>

BCN. (2020). Los anuncios de China y Corea para reactivar su economía después del Coronavirus. Observatorio. Programa Asia Pacifico. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/anuncios-economicos-china-surcorea-covid-19>

Briel, M., Olu, K. K., von Elm, E., Kasenda, B., Alturki, R., Agarwal, A., Bhatnagar, N., & Schandelmaier, S. (2016). A systematic review of discontinued trials suggested that most reasons for recruitment failure were preventable. Journal of clinical epidemiology. Vol 80. pp 8-15.

Britton, N. (1988). Organized behavior in disaster: A review essay. International Journal of Mass Emergencies and Disasters. Vol 6. No 3. pp 363-396



Brown, D., & Kulig, J. (1996/97). The concept of resiliency: Theoretical lessons from community research. *Health and Canadian Society*. Vol 4. pp 29–52

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudios preliminares*. México: Flacso-IISUNAM. Plaza y Valdés

Cannon, T. (2006). Análisis de la vulnerabilidad, los medios de vida y los desastres. En: *Tecnología y sociedad. Revista Latinoamericana*

Cañete, O. (2017). Habitar en la quebrada. Resiliencia urbana y lenguaje de patrones en Valparaíso, Chile. *Revista de Urbanismo*. No 37. pp 1-19. Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2017.47987>.

Cardoña, O. D. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: Una crítica y una revisión necesaria para la gestión. Artículo y ponencia para International Work-Conference on vulnerability in Disaster Theory and practice. Seminario conducido por Disaster studies of Wageningen University and Research Center, Wageningen, Holanda.

CEPAL. (2012). *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: Riesgos*. Universidad de Cantabria. Instituto de Hidráulica Ambiental

CEPAL. (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial N°2 COVID-19. COVID-19 respuesta*

Cestero, E., & Caballero, A. (2020). COVID-19: analizamos el papel de los vuelos internacionales en su propagación. *The Conversation*. Recuperado de: <https://theconversation.com/covid-19-analizamos-el-papel-de-los-vuelos-internacionales-en-su-propagacion-137825>

Clínicas de Chile. (2020). La otra cara de la pandemia: Las personas que no están tratando sus enfermedades por temor a contraer Covid-19. *Noticias*. Recuperado de: <http://www.clinicasdechile.cl/noticias/la-otra-cara-de-la-pandemia-las-personas-que-no-estan-tratando-sus-enfermedades-por-temor-a-contraer-covid-19/>

CnnChile. (2019). Cámara Nacional de Comercio estima una pérdida de 100 mil empleos y que podría aumentar si sigue la crisis. Recuperado de: [https://www.cnnchile.com/economia/camara-nacional-comercio-perdida-empleos-crisis-chile\\_20191111/](https://www.cnnchile.com/economia/camara-nacional-comercio-perdida-empleos-crisis-chile_20191111/)

CnnChile. (2020). Hasta por 12 horas: Pacientes con síntomas de COVID-19 tuvieron que esperar en ambulancias en el Hospital El Pino. Recuperado de: [https://www.cnnchile.com/coronavirus/colapso-hospital-el-pino-pacientes-ambulancias\\_20200514/](https://www.cnnchile.com/coronavirus/colapso-hospital-el-pino-pacientes-ambulancias_20200514/)

Corvalán, J. (1996). *Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad*. CIDE, documento N°4.

Cottrell, L., Jr. (1976). The competent community. In B. Kaplan, R. Wilson, & A. Leighton (Eds.), Further explorations in social psychiatry. New York. pp 195-209

CREDEN. (2016). Hacia un Chile resiliente frente a desastres: Una oportunidad. Santiago, Chile. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-DESASTRESNATURALES.pdf>.

Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres. (2020). Programa de capacitación E-Learning. Municipalidad de Pudahuel.

Duquesnoy, M. (2014). Resiliencia cultural comunitaria como quehacer político femenino de las mujeres williche del Chaurakawin (Región de los Lagos, Chile). Cuicuilco, enero-abril. pp 65-91

EIRD. (2005). Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres

EIRD. (2007). De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo. Naciones Unidas. El Banco Mundial

Eiser, J. R., Bostrom, A., Burton, I., Johnston, D. M., McClure, J., Paton, D., Pligt, J., & White, M. P. (2012). Risk interpretation and action: A conceptual framework for responses to natural hazards. International Journal of Disaster Risk Reduction. Vol 1. pp 5-16.

Elmostrador.cl. (2020a). Francia registra récord de nuevos casos de coronavirus y extiende toque de queda. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/10/22/francia-registra-record-de-nuevos-casos-de-coronavirus-y-extiende-toque-de-queda/>

Elmostrador.cl. (2020b). Efecto Covid-19: desempleo llega a un histórico 11,2% en todo Chile Destacados mercado. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/06/30/efecto-covid-19-desempleo-llega-a-un-historico-112-en-todo-chile/>

Fundación participar. (2017). Gobernabilidad y Gobernanza. Vanguardia. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/fundacion-participar/gobernabilidad-y-gobernanza-AQvl390167>

Galende, E. (2006). "Subjetividad y resiliencia: del azar y la complejidad". Resiliencia, descubriendo las propias fortalezas. Argentina: Paidós

García, A, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos. Vol 19. pp 11-24

García del Castillo, J., García del Castillo-López, Á., López-Sánchez, C., y Dias, P. (2016). Conceptualización teórica de la resiliencia psicosocial y su relación con la salud. Salud y drogas. Vol 16. No 1. pp 59-68

García-Renedo, M. (2008). El 11-M. Un estudio sobre su impacto psicológico desde el entorno familiar y escolar en alumnos de infantil y primaria. Tesis doctoral, Universitat Jaume Castellon

Giddens, A., Bauman, Z., Luhman, N., & Beck, U. (1996). Las consecuencias perversas de la modernidad (comp). En Beriain, J. (1996). La integración en las sociedades modernas. Anthropos. Barcelona

Gobierno de Chile. (2002). Plan nacional de protección civil. Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N° 156. ONEMI. Ministerio del interior.

Gobierno de Chile. (2017). Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres. Estar preparados es tarea de todos. Ministerio del interior y seguridad pública. ONEMI

Gobierno de Chile. (2020a). Plan de acción coronavirus Covid-19. Información oficial. Preguntas frecuentes. Recuperado de: <https://www.gob.cl/coronavirus/>

Gobierno de Chile. (2020b). Plan de acción coronavirus Covid-19. Definiciones. Recuperado de: <https://www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/>

Gonzales, R., Bacigalupe, G., Ramirez, M. (2020). Pasan las semanas, seguimos ciegos. Columna de opinión. CIPER. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2020/08/23/pasan-las-semanas-seguimos-ciegos/>

Grueso, D., & Castellanos, G. (2010). "Introducción". Identidades colectivas y reconocimiento. Razas, etnias, géneros y sexualidades. Grueso y Castellanos comp. Colombia: Programa editorial Universidad del Valle

Husata, G. (2014). "Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública". Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. No. 18. pp. 1-18

i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Goberna

Latorre, R., & Castillo, V. (2020). Gobierno endurece restricciones por Covid-19 y mesa social se cuadra. La Tercera. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/gobierno-endurece-restricciones-por-covid-19-y-mesa-social-se-cuadra/6IASVNF5GVGXROGKD3Q6DKYHWU/>

Lavell, A. (1993). Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. Revista EURE. Vol 58. pp 73-84

Lavell, A. (2013). La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias. Proyecto Inversión Pública y adaptación al cambio climático. Lima, Perú. GIZ/FLACSO

Lavell, A., & Lavell, C. (2020). El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión. proyecto KNOW- Conocimiento en acción para la Igualdad Urbana-proyecto. FLACSO. DPU-UCL, Londres.

Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A., & Ramirez, F. (2020). The Social Construction of the COVID-19 pandemic: disaster, risk accumulation and public policy. La Red

Leiss, W. (1996). Three phases in the evolution of risk communication practice. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol 545. pp 85-94.

Limón, F. (2010). Conocimiento cultural y existencia entre los chuj. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), serie Antropología Social.

Longstaff, P. (2005). Security, resilience, and communication in unpredictable environments such as terrorism, natural disasters, and complex technology. Syracuse, New York

López, F. y Limón, F. (2017). Componentes del proceso de resiliencia comunitaria: conocimientos culturales, capacidades sociales y estrategias organizativas. PSIENCIA. Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica. Vol 9. No 3. pp 1-13

Lough, B. (2017). Literature Review for the State of the World's Volunteerism Report 2018. Building resilient communities in a turbulent world. United Nations, New York.

Martínez, V. (2020). Salud mental y gestión de la crisis. Curso: Estrategias de acción desde un enfoque comunitaria. Magister en psicología mención psicología comunitaria. Universidad de Chile. Chile, Santiago.

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Documento de trabajo. NCCR Norte-Sur IP8. Ginebra. No publicado

Meganoticias. (2020). Informe de la U. de Chile indica que sistema de salud colapsaría completamente esta semana. Recuperado de: <https://www.meganoticias.cl/nacional/302805-coronavirus-quinto-informe-escuela-salud-publica-universidad-de-chile-sistema-salud-colapso-esta-semana-pandemia.html>

Melillo, A. & Suárez, E. (2001). Resiliencia descubriendo las propias fortalezas. Elbio Néstor Suárez Ojeda (comp). Argentina: Paidós.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2020). Medidas de prevención ante el nuevo Coronavirus. Recuperado de: <https://chile.gob.cl/chile/medidas-de-prevencion-ante-el-nuevo-coronavirus>

Ministerio de salud. (2014). Programa Nacional de Salud de las Personas Adultas Mayores. Subsecretaría de salud pública. División de prevención y control de enfermedades. Departamento de ciclo vital. Programa nacional de salud del adulto mayor

Ministerio de Salud. (2020). Seguimiento Covid-19 Chile. Recuperado de: <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/>

Naciones Unidas. (2012). Marco de sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030

Naciones Unidas. (2014). Manual para la evaluación de desastres. CEPAL

Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Naciones Unidas Chile. (2014). PNUD firma acuerdo con Red de Ayuda Humanitaria Chilena. Noticias. Recuperado de: <http://www.onu.cl/es/pnud-firma-acuerdo-con-red-de-ayuda-humanitaria-chilena/>

Narváez, L., Lavell, A., & Ortega, G. P. (2009). La gestión del riesgo de desastres: Un enfoque basado en procesos. Comunidad Andina. Lima, Perú

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L. (2007). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. American Journal of Community Psychology. Vol 41. pp 127-150.

Oliver-Smith, A. (2002). El gran terremoto del Perú, 1970: el concepto de la vulnerabilidad y el estudio y la gestión de los desastres en América Latina. En J. Lugo & M. Inbar (Comp.). Desastres Naturales en América Latina (pp. 147-160). México, Fondo de Cultura Económica

OMS. (2017). La gestión de riesgos ante una pandemia de gripe. Guía de la OMS para fundamentar y armonizar las medidas nacionales e internacionales de preparación y respuesta ante una pandemia.

OMS. (2019). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado de: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses#:~:text=La%20COVID%2D19%20es,en%20diciembre%20de%202019>

ONEMI. (2011). Gobierno suscribe convenio de Cooperación con Red de Ayuda Humanitaria Internacional en Chile. Noticias. Recuperado de: <https://www.onemi.gov.cl/noticia/gobierno-suscribe-convenio-de-cooperacion-con-red-de-ayuda-humanitaria-internacional-en-chil/>

ONEMI. (2016). Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018. Plataforma nacional para la reducción del riesgo de desastres. Gobierno de Chile

ONU Habitat. (2018). Ciudades resilientes. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>

Organización Panamericana de la Salud., & Organización Mundial de la Salud. (2014). Plan de acción de hospitales seguros. 53° Consejo Directivo. 66° Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas

Perkins, D., Hughey, J., & Speer, P. (2002). Community psychology perspectives on social capital theory and community development practice. *Journal of the Community Development Society*. pp 33–52

Piñatel, M. (2020). Plan paso a paso: Comunas que avanzan o retroceden en el país y donde se adelanta el toque de queda. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gobierno/plan-paso-a-paso-comunas-que-avanzan-o-retroceden-en-el-pais-y-donde-se/2020-07-22/114717.html>

PNUD. (2012). Guía participativa de orientaciones de respuesta frente a emergencias de terremoto – tsunami a partir de la experiencia de Talcahuano, Chile. Municipalidad de Talcahuano

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y desarrollo*, No 10. pp 103-148

Pulido, S. (2020). España confirma su primer caso de coronavirus en La Gomera. *Investigación. Gaceta médica*. Recuperado de: <https://gacetamedica.com/investigacion/espana-confirma-su-primer-caso-de-coronavirus/>

Quarantelli, E. L. (1985). What is disaster? The need for clarification in definition and conceptualization in research. In B. Sowder, *Disasters and mental health selected contemporary perspectives*. pp. 41-73. Washington, D. C. Government Printing Office

República de Chile. (2020). Violencia intrafamiliar en tiempos de cuarentena: Comisión de la Mujer analiza cifras. *Senado. Noticias*. Recuperado de: <https://www.senado.cl/violencia-intrafamiliar-en-tiempos-de-cuarentena-comision-de-la-mujer/senado/2020-04-09/140406.html>

Reyes, J. (2020). Desigualdad y ollas comunes para combatir la pandemia. *Ciper Chile. Opinión del lector*. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2020/06/19/desigualdad-y-ollas-comunes-para-combatir-la-pandemia/>

RIMD. (2008). Quienes somos. Recuperado de: <http://www.rimd.org/quienes.php>

Rodríguez, D. (2006). Resiliencia, subjetividad e identidad. Los aportes del humor y la narrativa. *Resiliencia y Subjetividad. Los Ciclos de la Vida*. Argentina: Paidós/Tramas Sociales.

Romero, H., & Romero, H. (2015). Ecología política de los desastres: vulnerabilidad, exclusión socio-territorial y erupciones volcánicas en la Patagonia chilena. *Magallánica*. Vol 43. No 3. pp.7-26

RTVE.es. (2020). Coronavirus, El mapa mundial del coronavirus: más de 45,9 millones de casos y más de 1,1 millones de muertos en todo el mundo. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20201031/mapa-mundial-del-coronavirus/1998143.shtml>

Sánchez, J. (2020). Cuando te obligan a ir a trabajar a pesar de la cuarentena por el COVID-19. Pymes y Autónomos. Recuperado: <https://www.pymesya autonomos.com/actualidad/cuando-te-obligan-a-ir-a-trabajar-a-pesar-cuarentena-covid-19>

Sarukhan, A. (2020). Un nuevo coronavirus, una nueva epidemia, muchas incógnitas. Instituto de salud global. Barcelona

Sato, J. (2012). La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú-Documento País 2012. Indeci. Plan de acción Dipecho 2011-2012

Scolobig, A., Prior, T., Schröter, D., Jörin, J., & Patt, A. (2015). Towards people-centred approaches for effective disaster risk management: Balancing rhetoric with reality. International Journal of Disaster Risk Reduction. Vol 12. pp 202-212

Siebert, F. (2020). Académico Fernando Valiente por llegada de coronavirus a Chile y Latinoamérica: "Por la expansión que está teniendo, es posible que se convierta en pandemia. Sin embargo, no debemos confundir pandemia con letalidad". Universidad de Chile. Noticias. Recuperado de: <https://www.uchile.cl/noticias/161613/academico-fernando-valiente-es-posible-que-se-convierta-en-pandemia>

Sonn, C., & Fisher, A. (1998). Sense of community: Community resilient responses to oppression and change. Journal of Community Psychology. pp 457–472

T13. (2020). "Transición": Qué se puede hacer en la Fase 2 del 'Plan Paso a Paso'. Recuperado de: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/coronavirus-transicion-cuarentena-fase-2-santiago-12-08-2020>

The Defense Post. (2020). Coalición liderada por Arabia Saudita declara alto el fuego en Yemen debido a coronavirus. Recuperado de: <https://www.thedefensepost.com/2020/04/08/yemen-ceasefire-coronavirus-houthi/>

Twigg, J. (2007). Características de una Comunidad Resiliente ante los Desastres, Nota Guía. Natural Hazards Review. Vol 1. No 8. pp 1-40. Recuperado de [http://www.eird.org/wikies/images/Spanish\\_Characteristics\\_disaster\\_high\\_res.pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Spanish_Characteristics_disaster_high_res.pdf).

UNASUR. (2013). Por la cual el consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores de la unión de naciones sudamericanas resuelve crear el grupo de trabajo de alto nivel para la gestión integral del riesgo de desastres. Resolución N° 4

UNESCO. (2018). Intergovernmental Coordination Group for the Pacific Tsunami Warning and Mitigation System (ICG/PTWS). Recuperado de: [http://itic.ioc-unesco.org/index.php?option=com\\_content&view=category&id=1153&Itemid=1153](http://itic.ioc-unesco.org/index.php?option=com_content&view=category&id=1153&Itemid=1153)

UNISDR. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Estrategia internacional para la reducción de desastres. Naciones Unidas

UNISDR. (2012). Cómo desarrollar ciudades más resilientes: Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Estrategia internacional para la reducción de desastres. Ginebra.

Vanisteandel, S. & Lecomte, J. (2006). Resiliencia y sentido de vida". Resiliencia y Subjetividad. Los Ciclos de la Vida. Argentina: Paidós/Tramas Sociales.

Vergara, F., & Silva, I. (2020). Hacinamiento, precios abusivos y los problemas de habitabilidad que el COVID-19 deja a la vista. Ciper. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/2020/05/04/hacinamiento-precios-abusivos-y-los-problemas-de-habitabilidad-que-el-covid-19-deja-a-la-vista/>

Villeras, S., Nochebuena, G., & Uriostegui, A. (2020). Análisis geográfico del COVID-19. Análisis espacial de vulnerabilidad y riesgo en salud por COVID-19 en el estado de Guerrero, México. Posición. Inigeo

Wijkman, A., & Timberlake, L. (1984). Natural disasters: Acts of god or acts of man?. An Earthscan Paperback

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. pp 1-31

Yáñez, L. Á., Hernández, G. M. G., & Villegas, J. B. (2011). Índice de Percepción sobre la Gobernabilidad democrática (IPG). El caso de Zacatecas. Una herramienta para medir la calidad de la democracia. CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Vol 7. No 13. pp 113-142

Zambrano, A., y Berroeta, H. (2012). Teoría y práctica de la acción comunitaria: aportes desde la psicología comunitaria. RIL Editores: Santiago