



**Elaboración y Simulacro
Científicos de los Planes de
Contingencias. Métodos y
Experiencias de China para
Emergencias Urbanas**

Elaboración y Simulacro Científicos de los Planes de Contingencias. Métodos y Experiencias de China para Emergencias Urbanas¹

Investigador:
Gong Weibin¹, Academia China de Ciencias Sociales

Recibido: 17 de enero de 2020

Aceptado: 03 de marzo de 2020

Resumen:

La urbanización de China todavía está en proceso de rápido desarrollo, por lo que las emergencias convencionales y extraordinarias siguen siendo inevitables e incluso pueden ocurrir con frecuencia. Tras más de una década de esfuerzos, las capacidades de gestión de emergencias urbanas de China han mejorado significativamente, constituyendo una fuerte garantía para la vida urbana. Esta ponencia, presentada en el Foro de la Función Pública 2020, revisa y resume las experiencias de la gestión de la seguridad pública urbana en China, a partir de la elaboración científica de simulacros y de planes de contingencias como una respuesta eficaz a emergencias.

Palabras claves

Emergencias Urbanas, Gestión Pública, Ciudades, Planes de Contingencia, Gestión de Riesgos.

Abstract:

China's urbanization process is still in rapid development, so conventional and extraordinary emergencies remain inevitable and may even occur frequently. After more than a decade of efforts, China's urban emergency management capabilities have improved significantly, constituting a strong guarantee for urban life. This paper, presented at the Public Function Forum 2020, reviews and summarizes the experiences of urban public safety management in China, based on the scientific preparation of drills and contingency plans as an effective response to emergencies.

Key words:

Urban Emergencies, Public Management, Cities, Contingency Plans, Risk Management.

- 1 Ponencia presentada en el XX Foro de la Función Pública de Centroamérica y el Caribe realizado del 15 al 17 de enero de 2020 en República Dominicana donde la República Popular China fue el país invitado.
- 2 Investigador. Doctor en Ciencias Sociales por la Academia China de Ciencias Sociales. Director, catedrático y supervisor doctoral del Departamento de Civilización Social y Ecológica de la Academia Nacional de Gobernanza de China. Director general de la Sociedad China de Reforma Administrativa y miembro del Comité de Evaluación de Proyectos del Fondo Nacional de Ciencias Sociales de China. Vicepresidente de la Sociedad de Cambios Sociales, vicepresidente de la Academia de Gestión de Emergencias de China. Sus principales líneas de investigación son estratificación social, política social, gobernanza social y gestión de emergencias. Sus monografías incluyen "La Búsqueda de Empleo fuera del Hogar y los Cambios Sociales Rurales", "Desarrollo Social y Selección Institucional", "Gestión de Crisis Pública", "Cambios en la Estructura Social e Innovación en la Gobernanza Social". Es autor y coautor de numerosas obras y publicó en más de 100 artículos en periódicos y revistas.

DOI: https://doi.org/10.35485/rcap78_11

Gong Weibing (2020). Elaboración y Simulacros Científicos de los Planes de Contingencias. Métodos y Experiencias de China para Emergencias Urbanas

1. Introducción

Desde la Reforma y Apertura en 1978, el nivel de urbanización de China ha aumentado significativamente. A finales de 2015, el número de ciudades chinas llegó a 656, con 20,515 pueblos orgánicos, lo que indica un aumento respectivo de 463 y 18,342 en comparación con 1978.

La tasa de urbanización aumentó del 17.92% en 1978 al 56.1% y la población residente en zonas urbanas aumentó de 170 millones en 1978 a 770 millones, con un aumento promedio anual de 16 millones. Además, el área urbanizada se expandió a gran escala, de 7,439 en 1981 a 51,948 kilómetros cuadrados en 2015, lo que significa un aumento de 6 veces en cuanto a la cantidad total y 1,309 kilómetros cuadrados anualmente.

Correspondientemente la economía urbana tuvo un rápido desarrollo, en 2014, el PIB de las zonas urbanas alcanzó 52.25 billones de yuanes, 74 veces que, en 1988, lo que representó el 82% del PIB nacional (Kang Shu, 2016) y en 2019, la tasa de urbanización de China superó el 60%.

Al mismo tiempo, el número de emergencias urbanas en China también está aumentando. La situación de seguridad pública se está haciendo cada vez más compleja, lo que afecta seriamente la seguridad de los residentes en la vida y el trabajo, especialmente en cuatro niveles;

- a. En primer lugar, los frecuentes desastres naturales en China afectan gravemente la vida de los residentes, especialmente las lluvias torrenciales continuas en la primavera y el verano en las ciudades del sur, que causan fácilmente el anegamiento urbano. En los últimos años, varias ciudades se vieron afectadas por terremotos y otros desastres geológicos, por ejemplo, el terremoto de Wenchuan en Sichuan en 2008, el terremoto de Yushu en Qinghai en 2010, el terremoto de Ludian en Yunnan en 2013 y el terremoto de Yibin en Sichuan en 2018 causaron importantes consecuencias.
- b. En segundo lugar, los accidentes de tráfico, incendios, incidentes de tuberías subterráneas y accidentes en procesos productivos también ocurren con frecuencia.
- c. En tercer lugar, accidentes de la salud pública, especialmente los de alimentos y medicamentos causan gran insatisfacción de los residentes. En 2018, el escándalo de vacunas de Changchun de la provincia Jilin despertó la rabia del pueblo y causó una gran preocupación sobre el sistema de salud chino. El gobierno central actuó de manera decisiva y se exigió rendición de cuentas a ocho cuadros de nivel provincial y ministerial.
- d. En cuarto lugar, los conflictos sociales e incidentes masivos ocurren de vez en cuando.

El gobierno chino presta gran importancia a este tipo de eventos y toma una serie de medidas de prevención.

- a. Primero, se deben ajustar y perfeccionar continuamente los planes de desarrollo urbano para conseguir una distribución industrial más razonable, compaginando el desarrollo económico y la seguridad pública urbana.
- b. Segundo, se debe fortalecer la infraestructura urbana y mejorar las normas y capacidades de prevención y mitigación de desastres.
- c. En tercer lugar, se debe aumentar la capacidad de la gestión de riesgos con revisiones periódicas de riesgos y peligros ocultos, educación sobre la seguridad para escuelas, empresas y empleados de diversas entidades para aumentar la conciencia sobre la seguridad y la capacidad de autoayuda, rescate mutuo y soluciones urgentes.
- d. El cuarto punto clave es la utilización de tecnologías modernas en la gestión de la seguridad urbana, por ejemplo, el aprovechamiento del Internet, el Internet de las cosas y la inteligencia artificial para la recopilación y el análisis de información, la precaución de crisis y la respuesta a emergencias.
- e. El quinto punto clave es la profesionalización de los equipos de rescate profesional. Se debe formar y fortalecer equipos profesionales para el rescate en urgencias; terremotos, rescates médicos y rescates mineros.

- f. En sexto lugar, ha de establecer un sistema de gestión de emergencias moderno. Desde la epidemia de SARS en 2003, el gobierno chino empezó a establecer un sistema moderno de gestión de emergencias cuya esencia es *Un plan, tres sistemas*; Plan de Contingencia: sistema, mecanismo e institución legislativa de gestión de emergencias.

Tras más de una década de esfuerzos, las capacidades de gestión de emergencias urbanas de China han mejorado significativamente, constituyendo una fuerte garantía para la vida urbana. Revisando y resumiendo las experiencias de la gestión de la seguridad pública urbana en China, la elaboración científica y simulacros de los planes de contingencias es la clave para una respuesta eficaz a emergencias.

2. Prestar gran importancia a la gestión de planes de contingencias

Basando en las experiencias anteriores de respuesta a emergencias y en las características de emergencias actuales y futuras, el plan de contingencias es un tipo de planificación elaborada de antemano que incluye medidas para responder y manejar incidentes similares.

Desde el punto de vista temporal, el plan de contingencias conecta el pasado, el presente y el futuro. Es un resumen de las prácticas y experiencias acumuladas en el pasado, una evaluación de los riesgos actuales y futuros y una planificación de los trabajos relacionados. En términos de contenido, el plan de contingencias es el portador del sistema, mecanismo e institución legislativa de la gestión de emergencias. Por lo tanto, el plan de contingencias es la parte crucial de los trabajos de la gestión de emergencias.

En cierto sentido, ignorar los planes de contingencias es ignorar la gestión de emergencias, o, mejor dicho, abandonar la esencia de ella. Se debe tomar dos pasos complementarios para

realizar la función de los planes de contingencias, el primero es la elaboración científica y el segundo, los simulacros científicos de los planes. Los cuadros de todos los niveles no solo deben llevar a cabo los trabajos convencionales de la gestión pública y la prevención de riesgos, sino que también los de la gestión de las emergencias extraordinarias. Estos trabajos son responsabilidades laborales y habilidades básicas de los cuadros de todos los niveles. Por lo tanto, también se han tomado seriamente en cuenta por los líderes.

2.1. Elaboración científica de los planes de Contingencias

Desde 2005, China ha comenzado a desplegar y promover de manera integral la construcción del sistema de planes de contingencias. Estos planes incluyen planes gubernamentales y de entidades y organizaciones de base. Hasta ahora, hay más de 6.6 millones de planes de contingencias en China, formando un sistema horizontal y verticalmente integral. La elaboración científica de los planes de Contingencias tiene que cumplir los siguientes requisitos:

a. Hay que determinar bien el plan.

Ante todo, se debe aclarar las diferencias entre planes gubernamentales y los de entidades y organizaciones de base. Los planes gubernamentales incluyen planes generales, específicos y departamentales, en que diferentes tipos y niveles de planes tienen diferentes objetivos a la hora de resolver problemas.

Se centran en principios básicos, mecanismos institucionales, tareas clave, procesos de trabajo, estándares de calificación, etc. Tienen características de macro-orientación y coordinación, mientras que los planes de entidades y organizaciones de base ponen el énfasis en la operatividad y la practicidad, el cual destaca dos tareas clave: tratamientos en el periodo inicial e informe de información. Para mejorar la viabilidad y la operatividad de los planes gubernamentales, sobre

todo los específicos y departamentales, se puede elaborar manuales de operación correspondientes.

Además, los planes de contingencias deben destacar dos tareas: monitorización y manejo de emergencias. Teóricamente, la gestión de emergencias incluye cuatro etapas: prevención, monitorización, tratamiento y rescate durante incidentes y recuperación y reconstrucción después de incidentes. La función principal de los planes de contingencias es resolver las dos etapas en el medio, y no las dos en los extremos. De lo contrario, los planes de contingencias se igualarían a las planificaciones detalladas para emergencias.

b. Es necesario realizar evaluaciones de riesgos y capacidades de solución.

Los riesgos y desafíos con los que se enfrenta una región son multifacéticos. Hay que identificar, evaluar y analizar las posibilidades de cada riesgo y sus consecuencias. Para aquellos riesgos de alta probabilidad de ocurrencia y alto daño, es imprescindible elaborar planes de prevención y manejo, es decir, planes de contingencias.

En otras palabras, los planes de contingencias se elaboran según las situaciones reales de cada región o entidad, puede que los que son importantes para una región no se necesiten en otra. Aparte de eso, las soluciones que se proponen en un plan de contingencias son exclusivas para su región o entidad, ya que se basan en las propias peculiaridades de su zona.

Por lo tanto, no se puede inventar un plan de la nada o copiar los planes de otras regiones. Las medidas mencionadas en los planes deben ser viables y aplicables, evitando exceder el alcance de capacidad. Todos estos requisitos exigen una evaluación explícita de antemano sobre los recursos, condiciones y capacidades locales de emergencia. Teniendo en cuenta eso ya se podrá elaborar medidas frente a posibles emergencias.

c. Es importante utilizar el método de planificación de escenarios.

La respuesta a una emergencia requiere la participación y coordinación de múltiples niveles, regiones, departamentos y fuerzas. En muchos casos, cuando varias secciones intervienen en una emergencia, surgen algunas cosas que se dejan desatendidas, mientras que otras pueden ser manejadas por varios departamentos. Como resultado, ninguna parte quiere tomar la responsabilidad. La razón por la que causa este tipo de situación es que la elaboración de los planes de contingencias de China no solía basarse en las necesidades de la emergencia en sí, sino que en la responsabilidad de cada sección. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos y la Unión Europea comenzaron a aplicar el método de planificación de escenarios para una mejor elaboración de los planes y consiguieron buenos resultados.

En los últimos años, muchas provincias y ciudades en China también están introduciendo este nuevo método. El llamado método de planificación de escenarios es concebir escenarios de acuerdo con las experiencias históricas y las posibles causas, procesos de evolución, características y consecuencias de las futuras emergencias, con motivo de proponer estrategias y tareas específicas de solución, autoridades responsables, obligaciones, condiciones de recursos y procedimientos de respuesta.

En comparación con el método tradicional de elaboración de planes de contingencias, este nuevo método se basa en las emergencias mismas y toma medidas según las características de ellas, mientras que el método tradicional propone soluciones rígidas y menos prácticas basándose solamente en la función de cada sección. Una buena planificación de escenarios facilita la integración y coordinación de múltiples fuerzas y recursos, y puede responder de manera más efectiva a emergencias complejas.

d. El texto debe ser conciso y explícito.

El plan de contingencias debe expresarse en palabras simples y fáciles de entender, evitando palabras rimbombantes y pretenciosas. El plan y el manual de operaciones correspondiente deben imprimirse en folleto o libro de bolsillo para facilitar su lectura y búsqueda. Si las condiciones lo permiten, también se puede digitalizar estos documentos, convirtiéndolos en una aplicación que se puede instalar en dispositivos electrónicos. De esta manera, cuando los cuadros líderes reciben información de emergencia, pueden consultar los planes en su móvil enseguida, tomando decisiones más rápidas y científicas.

e. Hay que ser consciente del sistema de planes de contingencias.

Los planes de contingencias no son aislados. Diferentes planes gubernamentales y de organizaciones de base se interconectan y forman parte del sistema de planes. Los planes de contingencias de una región o una entidad también son multifacéticos.

Muchas emergencias requieren la participación y apoyo de diferentes partes, especialmente las emergencias de alto impacto, que exigen coordinaciones entre diferentes niveles de gobierno, entre diferentes departamentos gubernamentales, entre el gobierno y las empresas, entre ejércitos y gobiernos locales, entre el gobierno y la sociedad, entre diferentes regiones, etc., por lo que los planes de una región deben ser bien conectados con otros planes relacionados.

Las conexiones científicas entre diferentes planes de contingencias son decisivas para la coordinación de las secciones. Después de la elaboración de los planes, hay que evaluarlos detalladamente para conseguir una planificación más coherente en términos de mecanismos institucionales, garantía de recursos materiales, sede de comando, procedimientos de respuesta, estándares, entre otros.

f. Es importante tener medios de gestión estrictos y estandarizados de los planes.

La elaboración de planes de contingencias es un asunto muy serio. Hay que establecer una serie de procedimientos de elaboración y medios de gestión completos para evitar la despreocupación y posibles interrupciones. Hay que garantizar la estandarización, el perfil científico, la seriedad y la estabilidad en el proceso de elaboración. Los medios de gestión deben incluir la moción de la elaboración, el establecimiento del equipo de la elaboración, cualificaciones del personal de redacción, procedimientos de redacción, evaluación y aprobación, requisitos de simulacros, revisión y gestión de los planes, etc.

3. Simulacro científico de los planes de contingencias

La elaboración solo es el primer paso de los planes de contingencias. Para conseguir un plan realmente efectivo, es imprescindible hacer simulacros. El simulacro es la única manera de verificar si el plan es científico y razonable, descubrir las deficiencias y mejorar el plan.

Solo los simulacros pueden convertir los textos de conocimientos y medidas en capacidades de los cuadros. Por eso, la elaboración y los simulacros son dos pasos gemelos obligatorios de los planes de contingencias. Tras más de diez años de esfuerzos, los gobiernos chinos y las instituciones públicas de todos los niveles han sido estableciendo gradualmente la conciencia de simulacro de los planes. Numerosos planes han sido revisados por prácticas reales. Sin embargo, este proceso no ha adquirido igual importancia en todas las regiones y entidades. En algunas zonas, los simulacros se hicieron superficiales sin realizar su verdadera función.

Los simulacros pueden adoptar varias formas, ya sean en forma de deducciones teóricas o ejercicios reales; sean integrales o de algún aspecto específico; sean con preparaciones de antemano o "sin guion"; sean bien programados o simulacros sorpresa. En el caso de simulacros "sin

guion” y sorpresa, es necesario que haya expertos que están presentes para que evalúen los procesos, den comentarios, señalen las deficiencias, así como den propuestas para el futuro. En los últimos años, muchas provincias y ciudades de China han llevado a cabo simulacros sorpresa y otros tipos de alta dificultad, destacando procedimientos de comando, procesos de comunicación y la cooperación entre varias secciones. De este modo, han podido revisar la viabilidad de los planes y mejorar las capacidades frente a emergencias. En algunas zonas, también se invitó a responsables de departamentos gubernamentales y empresas clave a participar en los simulacros. De esta manera, toda la industria ha podido recibir formación y ha sido beneficiada. El entrenamiento de sistema organizacional es un tipo de entrenamiento basado en planes de contingencias y diseñado para el personal de la sede de comando de emergencias en una entidad. Se forma al personal a través de la combinación de lectura, práctica y evaluación, poniendo énfasis en las prácticas. Este tipo de formación es más fácil de realizar, requiere menos inversión y suele obtener buenos resultados.

Del 23 al 27 de diciembre de 2016, el Centro de Gestión de Emergencias de la Academia Nacional de Gobernanza de China realizó por la primera vez un curso de capacitación para la sede de comando de emergencias de sistema organizacional de la provincia de Hebei. Los principales participantes fueron los responsables y el personal de la sede de Comando de Emergencias de Salud Pública de Langfang.

En el curso, se simuló una grave epidemia de enfermedades infecciosas en la zona de Langfang. A través de conferencias y ejercicios de simulación estática y dinámica, los aprendices se familiarizaron y dominaron las responsabilidades de cada puesto, los procesos, métodos y estrategias principales de la respuesta a emergencias. En este curso, los aprendices pudieron participar con su propia identidad gracias a la variedad de niveles, mientras que, en los anteriores, debido a que todos tenían niveles y puestos similares, solo podían jugar el rol de otra persona. Este tipo de ejercicio expone de antemano los

posibles problemas que puede generar una emergencia y mejora efectivamente el mecanismo de la sede de comando. El curso de capacitación proporciona una plataforma de aprendizaje, comunicación y ejecución para los miembros de la sede, en la que diferentes niveles de personal se reúnen por la emergencia y junta sus inteligencias para este asunto nuclear, rompiendo las barreras funcionales entre los departamentos, logrando la interacción vertical y la comprensión entre diferentes niveles y departamentos. Este modelo de ejercicio es diferente que los simulacros reales, pero tiene un valor incluso más alto que ellos.

4. Actualización y simulacro de los planes de contingencias

Los planes de contingencias deben acompañarse con una gestión dinámica, de modo que puedan evaluarse, revisarse y simularse regularmente, adaptándose al desarrollo económico y social, el entorno y los factores que desencadenan las emergencias. Por otro lado, las instituciones gubernamentales, los mecanismos institucionales, las autoridades y el personal relacionado, incluso las leyes y regulaciones pueden ir cambiando a medida del tiempo. Tales condiciones requieren revisiones y actualizaciones oportunas, así como simulacros de los planes para que sean perfeccionados y convertidos en conocimientos y habilidades de los cuadros. Una vez determinado el plan, hay que implementar concienzudamente las normas de mecanismos institucionales, garantía de recursos materiales, procedimientos de respuesta, etc. Siempre se debe estar en el óptimo estado y ser preparado para cualquier tipo de emergencias.

La urbanización de China todavía está en proceso de rápido desarrollo, por lo que las emergencias convencionales y extraordinarias siguen siendo inevitables e incluso pueden ocurrir con frecuencia. El gobierno chino está completamente preparado para enfrentarse a esta situación. En 2018, hizo una reforma sistemática y radical sobre el sistema de gestión de emergencias. En función del ajuste y la optimización de

13 partes relacionadas con la gestión de emergencias, el gobierno estableció el nuevo Ministerio de Gestión de Emergencias.

En la actualidad, se ha cumplido los trabajos principales del establecimiento de entidades de gestión de emergencias tanto a nivel central como local, lo que proporciona una fuerte garantía organizativa para la prevención y la gestión efectiva de diversas emergencias.

El 29 de noviembre de 2019, el Buró Político del Comité Central del PCCh realizó el decimonoveno curso colectivo sobre el sistema de gestión de emergencias del país y el desarrollo de capacidades relacionadas.

El presidente, Xi Jinping, enfatizó durante el curso que “es necesario fortalecer la gestión de los planes de contingencias, mejorar el sistema e implementar las responsabilidades y medidas en todas las fases”. Con la implementación de los

planes de contingencias, la gestión de emergencias de China logrará constantemente nuevos éxitos para garantizar el desarrollo seguro y sostenible de las ciudades chinas.

Referencias bibliográficas

Kang, S. (2016). *Construir ciudades armónicamente habitables y crear una nueva situación en la modernización urbana explicación del ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural Chen Zhenggao de los puntos clave del 'Esquema'*. 14º reunión de informes del Tredécimo Plan Quinquenal. *Diario de Economía*, 11ª edición, 6 de mayo de 2016.