

Municipios en la Gestión de Riesgos y Emergencias



Dirección de Estudios

Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

Mayo 2017

Índice

Presentación.....	3
¿Qué responsabilidad tienen los municipios en materia de riesgos y emergencias locales?.....	4
¿Cómo se han preparado los municipios para atender situaciones de riesgos y emergencias?	9
Sobre si existe un documento en el que se especifiquen los riesgos a los que está expuesta la comuna:.....	11
Sobre el nivel y área de estudio del funcionario municipal designado por el alcalde para gestionar las situaciones de riesgos y emergencias.....	14
Sobre la disponibilidad presupuestaria y el nivel de gasto de los municipios para atender situaciones de riesgos y emergencias	18
Sobre la capacitación que han recibido los funcionarios municipales que ejercen labores relacionadas con la gestión de riesgos y emergencias.....	23
Sobre la actualización del Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias.....	26
Sobre el tipo de albergue del que disponen los municipios en caso de situaciones de riesgos y emergencias	27
Síntesis de resultados.....	28
Referencias bibliográficas	30

Presentación

Mediante el presente estudio la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) se ha propuesto dar cuenta de algunos aspectos básicos relacionados con la capacidad que tendrían actualmente los municipios para responder a situaciones de riesgos y emergencias en sus respectivas comunas. El estudio comienza con una descripción de la actual normativa que rige el quehacer municipal en esta materia para así determinar cuál sería la responsabilidad que tendrían los municipios. En seguida, continúa con un análisis comparativo de datos claves que aportaron los mismos municipios en respuesta a una solicitud de información que se les envió a través del Portal de Transparencia. Para terminar, el estudio concluye con una síntesis de los principales resultados obtenidos.

Para abordar el estudio se consideró inicialmente una muestra de 285 municipios, todos ellos pertenecientes a las diez regiones del país que se han visto más expuestas a situaciones de riesgos, emergencias y/o catástrofes en el último tiempo¹: II región de Antofagasta, IV región de Coquimbo, V región de Valparaíso, VI región de O'Higgins, VII región del Maule, VIII región del Biobío, IX región de la Araucanía, XI región de Aysén, XIII región Metropolitana y XIV región de Los Ríos. A esta muestra de 285 municipios efectivamente se les envió la misma solicitud de información, no obstante, sólo respondieron 182 de ellos², de modo que la muestra final de este estudio se cifró en 182 municipios, lo que representa el 64% de la muestra inicial.

¹ Fuente: Servicio Nacional de Geología y Minería, *Registro de Principales Desastres en Chile desde 1980*, Gobierno de Chile, 2016. Disponible en: <http://www.sernageomin.cl/pdf/presentaciones-geo/Primer-Catastro-Nacional-Desastres-Naturales.pdf> (Último acceso: 8 de mayo de 2017) y Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), *Primer Informe Estadísticos Semestral ONEMI (Periodo de enero a junio de 2016)*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016. Disponible en: http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1767/PrimerInformeEstadisticoSemestral_2016.pdf?sequence=1 (Último acceso: 8 de mayo de 2017).

² 99 municipios no respondieron y otros 4 rechazaron la solicitud de información señalando que “no constituye una solicitud de acceso a la información pública”.

¿Qué responsabilidad tienen los municipios en materia de riesgos y emergencias locales?

El actual marco normativo sobre situaciones de riesgos, emergencias y catástrofes que rige a nivel nacional es el resultado de la suma de una serie de disposiciones contenidas en varios cuerpos legales³.

El primero y más fundamental, por cierto, es la Constitución Política de 1980 la que en su artículo 1º, inciso quinto, señala que: “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”⁴.

Por su parte, está la ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional en donde se le asignó a los Intendentes, según se indica en su artículo 2º, la función de “adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe”⁵, idéntica función que se le asignó también a los Gobernadores en el artículo 3º.

A nivel municipal, en tanto, está el artículo 4º de la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades en donde se dispuso que los municipios, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones

³ Además de los aquí que se señalarán están la Ley N°18.415, el DFL N° 7.912/1927 del Ministerio del Interior y Ley Orgánica de Ministerios, la Ley N° 16.282, el DFL N° 22/1959, El Código De Aguas, El Código Sanitario, la Ley N° 19.061 (modificada por ley N° 19.316), el DS N° 294/1984 del Ministerio de Obras Públicas, el DS N° 119/1984 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el DS N° 298/1994 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el DS N° 733/1982 del Ministerio del Interior, el DS N° 26/1966 del Ministerio de Defensa Nacional, el DS N° 708/1989 del Ministerio de Defensa, el DS N° 753/1975 del Ministerio de Defensa Nacional, la NCh N°433/1996, la Ley N°20.304, el DS N°68/2009 del Ministerio del Interior, la Ley N° 19.300, la Ley N°20.444 y el DS N°38/2011 del Ministerio del Medioambiente. Un completo detalle del marco normativo que rige el Sistema Nacional de Protección Civil se encuentra en: Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), *Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016, pp. 44-47.

⁴ Para más información véase el sitio web de Ley Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (ultimo acceso: 20 de enero de 2017).

⁵ Para más información véase el sitio web de Ley Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771> (ultimo acceso: 16 de enero de 2017)

relacionadas, entre otras cosas, con “la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes”⁶.

También está la Ley N°16.282 de 1965⁷, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado en 1977 por el Decreto Supremo N° 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Su objetivo fue fijar disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establecer normas para la reconstrucción de la zona afectada por el terremoto de aquel año, y asignar al mismo Ministerio del Interior y Seguridad Pública la labor de planificar y coordinar las actividades necesarias para cumplir con ello. Para esto último se dispuso, entre otras cosas, la creación de un *Comité Comunal de Emergencia* en cada comuna, el que estaría integrado por un Subdelegado, el Alcalde, el Jefe de la Unidad de Carabineros, el Jefe de la Unidad del Servicio Nacional de Salud de la localidad, representantes de la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos de la comuna y un representante de la Dirección de Asistencia Social, si existiere esta Oficina en la comuna, a los que se sumarían otros organismos comunales.

Este *Comité Comunal de Emergencia* actuaría bajo la subordinación del Jefe de la Zona de Emergencia y, tal cual como se señala en la ley, sus funciones serían:

- Disponer las medidas que deban adoptarse de inmediato frente a la emergencia y que por algún impedimento no hayan sido ordenadas por la autoridad respectiva.
- Proponer a las autoridades la adopción de medidas urgentes que deban aplicarse en resguardo de los intereses de la comunidad.
- Participar en la distribución de la ayuda a los damnificados y vigilar su adecuado reparto.
- Emitir bandos instruyendo a los vecinos sobre las medidas de seguridad y resguardo necesarias para paliar los efectos del siniestro.
- Atender preferentemente al funcionamiento de los recintos hospitalarios, educacionales y demás organismos públicos de servicio común.
- Controlar que los productores o comerciantes y funcionarios de instituciones comerciales del Estado no se nieguen infundadamente a vender al público para su consumo ordinario, alimentos vestuarios, herramientas, materiales de construcción, productos, medicamentos y artículos farmacéuticos de uso en medicina humana y veterinaria, menaje de casa,

⁶ Para más información véase el sitio web de Ley Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> (ultimo acceso: 18 de enero de 2017)

⁷ Para más información véase el sitio web de Ley Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=214428> (ultimo acceso: 17 de enero de 2017)

combustible, jabón y bienes que sirvan para el alhajamiento o guarnecimiento de una morada, o condicionen la venta a la adquisición de otras mercaderías, debiendo denunciar las infracciones a la autoridad respectiva.

- Denunciar a cualquiera persona que a sabiendas comercie con bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en la zona afectada, lo mismo que a los que, siendo o no comerciantes, vendan los artículos a que se refiere la letra anterior a precios superiores a los oficiales o con engaño en la calidad, peso o medida, o a los que acaparen, oculten, destruyan o eliminen del mercado, y a los que vendan artículos alimenticios adulterados o en condiciones nocivas para la salud.
- Solicitar de la autoridad respectiva el estanco de los materiales de construcción, herramientas, alimentos y vestuarios existentes en la comuna.
- Evacuar las consultas que le formulen las instituciones crediticias en relación con solicitudes de préstamos para construcción, reconstrucción o reparación de inmuebles.
- Hacer presente a quien corresponda, cuando lo estimen pertinente, cualquiera anomalía que observaren en el otorgamiento de ayuda o créditos a los habitantes de la comuna. Para este efecto las instituciones que hubieren concedido créditos deberán remitir a los Comités una lista de los beneficiarios de la comuna respectiva.
- Dar su opinión respecto de los planos reguladores en casos que puedan ser aprobados sin sujeción a los trámites y plazos legales.

A lo anterior se suma el Decreto de Ley N°369 de 1974 mediante el cual se creó la *Oficina Nacional de Emergencias* dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, organismo al que se le asignó, de acuerdo a su artículo 1°, la función de “planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes”. Además, en el artículo 11° se dispuso que se “constituirán Comités Regionales y Locales de Emergencia, en conformidad al artículo 18° de la Ley de Régimen Interior del Estado, con participación de las Fuerzas Armadas y/o Carabineros de Chile y en concordancia con los artículos 19° y 19° bis de la ley 16.282 y sus modificaciones”⁸.

En 1975, mediante el Decreto 155 se aprobó el denominado “Plan Nacional de Emergencia”, el que en 2002 fue derogado mediante el Decreto Supremo N°156 y luego reemplazado por el “Plan

⁸ Para más información véase el sitio web de Ley Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6027> (ultimo acceso: 17 de enero de 2017)

Nacional de Protección Civil y Emergencia”⁹. Este último se constituyó como el marco normativo que sintetizaría todas las anteriores disposiciones y su objetivo general, como se señala en su artículo 4°, es “disponer de una planificación multisectorial en materia de Protección Civil, de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos”.

En este plan se consideró importante la promoción de una gestión participativa que “parte en el nivel local y bajo la conducción del Municipio, como instancia administrativa más cercana a las personas” porque, en efecto, “todas las emergencias se originan en el nivel comunal, por lo tanto, es en las Municipalidades donde se debe producir la captura y registro inicial de la información”. Por esta razón, a los municipios se les asignó la labor de aplicar el Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades en Situaciones de Emergencia y Desastre de ONEMI, también denominado “Plan Dedo\$”, ello a través de la Dirección Comunal de Protección Civil.

Más tarde, en 2015, el Decreto 697 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública modificó algunos artículos del Decreto Supremo N°156 que contiene el “Plan Nacional de Protección Civil y Emergencia”, en particular, aquellos que refieren a los instrumentos de evaluación y de recolección de información.

Finalmente, en 2012 la ONEMI constituyó una *Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres*, instancia desde donde surgió en 2015 la “Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres” acompañada de un “Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018”. Todo esto para hacer efectivo el cumplimiento del *Marco de Acción de Hyogo (MAH)* que el Estado de Chile firmó en 2005 y en el que los países firmantes se comprometieron “a reducir de manera considerable las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales”¹⁰.

Tras esta revisión general, puede afirmarse entonces que los municipios sí tienen un rol importante en situaciones de riesgos y emergencias; rol que se podría resumir básicamente en las siguientes tres obligaciones:

⁹ Para más información véase el sitio web de Ley Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=203742> (ultimo acceso: 19 de enero de 2017)

¹⁰ Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), *Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016, p. 11.

- Realizar un levantamiento y sistematización de información sobre el estado de la comuna antes, durante y después de cualquier situación que amenace su territorio y la seguridad de sus habitantes.
- Promover la participación comunitaria para generar iniciativas que contribuyan a minimizar los riesgos y a preparar a los habitantes para actuar adecuadamente frente a una situación que ponga en riesgo su seguridad y;
- Desplegar los esfuerzos que sean necesarios para salvaguardar a sus habitantes en situaciones de riesgos y emergencias que tengan lugar en sus respectivos territorios. Todo esto a través del accionar de la Unidad u Oficina Municipal de Protección Civil y de la Dirección Comunal de Protección Civil, en coordinación con la Dirección Provincial de Protección Civil, la Dirección Regional de Protección Civil y la Oficina Nacional de Protección Civil (ONEMI).

¿Cómo se han preparado los municipios para atender situaciones de riesgos y emergencias?

En el análisis sobre cómo se han preparado los municipios para atender situaciones de riesgos y emergencias convergen una serie de factores, los que se pueden sintetizar en los siguientes dos aspectos fundamentales: cuán informados están sobre las características de sus respectivos territorios y sobre las amenazas a las que están expuestos sus habitantes, y también cuán preparados están a nivel de recursos técnicos y económicos en caso de que sea necesario actuar. Considerando esto es que entonces se estimó conveniente solicitarles los siguientes datos claves a los municipios:

- Si cuentan con algún documento en el que estén identificados los riesgos (amenazas y vulnerabilidades) a los que está expuesta la comuna y dónde se puede acceder a él.
- Estudios formales del funcionario designado por la alcaldía como encargado de emergencias.
- Recursos técnicos con los que cuenta el municipio en esta materia.
- El presupuesto que ha asignado el municipio para este tipo de operaciones.
- La capacitación que han recibido los funcionarios municipales que se desempeñan en este ámbito.
- Cuán actualizado está el Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias.
- Los lugares físicos con los que cuentan en caso de que sea necesario utilizarlos.

El desarrollo de este estudio se llevó a cabo considerando los datos claves recién señalados y para hacer más fiable el análisis, considerando cuan heterogénea es la realidad de los municipios de todo el país, se decidió emplear la tipología de comunas que elaboró la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); tipología que abarca variables de tipo demográfico, social y económico¹¹ y que clasifica a las 346 comunas del país en los siguientes 5 tipos de comunas:

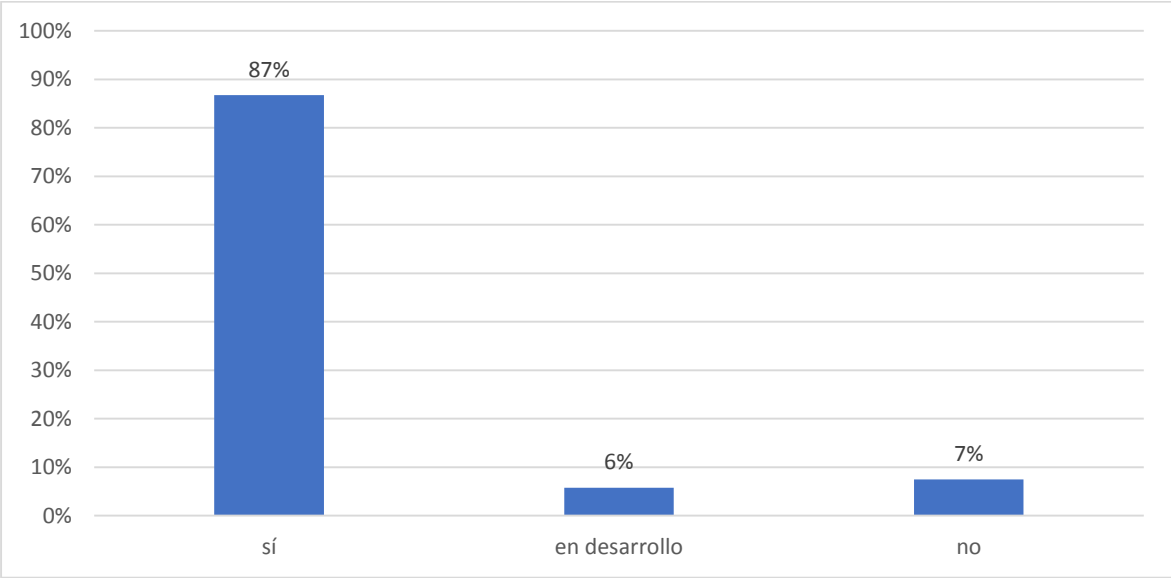
¹¹ Variables: Tamaño, dispersión de su población, jerarquía político-administrativa, nivel de desarrollo, patrimonio, capital humano y características socioeconómicas de sus habitantes.

<i>Grupo 1</i>	Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo
<i>Grupo 2</i>	Comunas mayores con desarrollo medio
<i>Grupo 3</i>	Comunas urbanas medianas con desarrollo medio
<i>Grupo 4</i>	Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio
<i>Grupo 5</i>	Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo

Sobre si existe un documento en el que se especifiquen los riesgos a los que está expuesta la comuna:

A esta pregunta respondieron 174 de los 182 municipios considerados en la muestra definitiva, y tal como se puede advertir en el gráfico N°1 que está a continuación, un 87% contestó afirmativamente, un 6% que dicho documento está en fase de desarrollo, mientras que un 7% señaló no disponer de él.

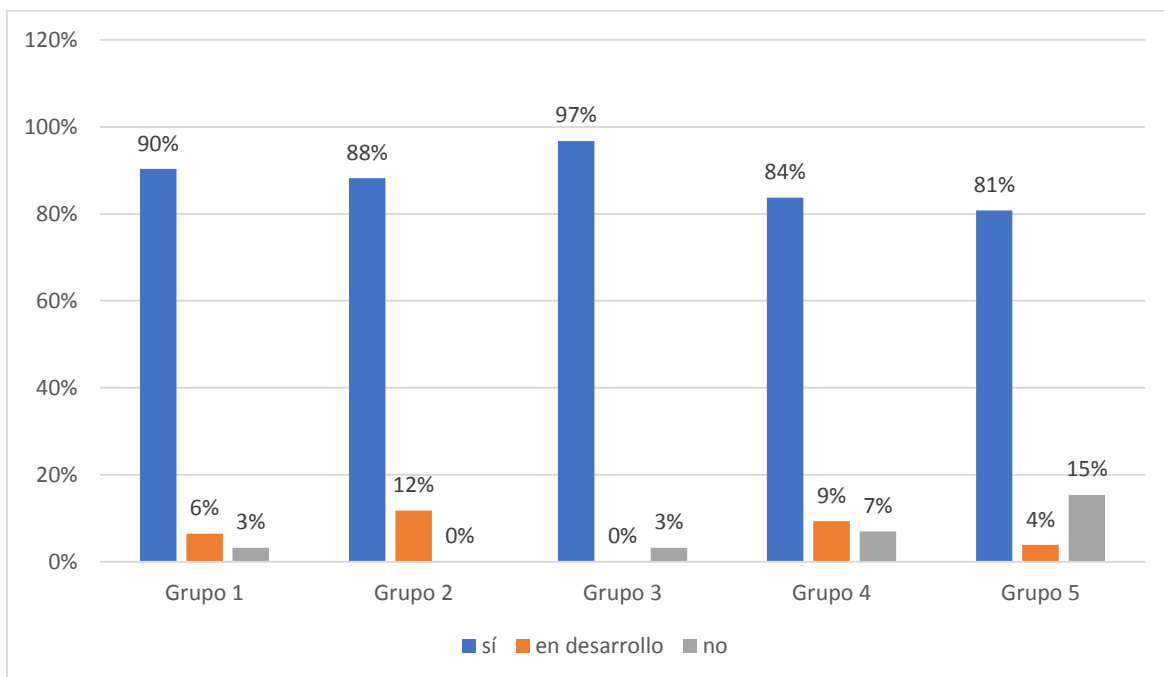
Gráfico N°1: Porcentaje de municipios que informaron disponer de un documento en el que se especifican los riesgos presentes en sus respectivos territorios



Fuente: Elaboración propia.

Agrupando a los 174 municipios que respondieron de acuerdo a la tipología comunal que emplea la SUBDERE se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico N°2: Porcentaje de municipios que informaron disponer de un documento en el que se especifican los riesgos presentes en sus comunas según tipología comunal SUBDERE.



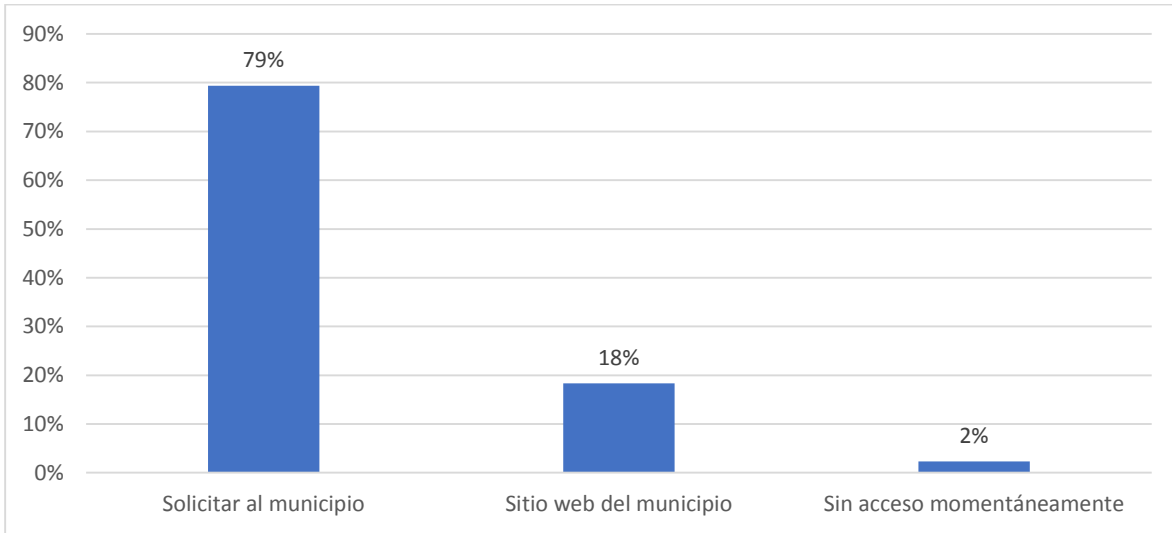
Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico N°2, no hay una diferencia significativa entre los grupos de comunas. De todas formas, cabe señalar que el grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” es el que registró, en comparación con los demás, el mayor porcentaje de municipios que afirmaron no contar con un documento de este tipo. Esta situación se podría relacionar, aunque no de manera determinante, con la falta de recursos que se necesitan para realizar los estudios que permitan levantar este tipo de información.

Lo cierto, después de todo, es que es alto el porcentaje de municipios que informó contar con un documento en el que se especifican los riesgos a los que están expuestas las comunas. Esto demostraría además que es un asunto que ha captado la atención de los municipios independientemente de las diferencias demográficas, sociales y económicas que éstos pudieran tener.

Por otra parte, en el gráfico N°3 que está a continuación se sistematiza lo que informaron los municipios respecto del lugar en dónde se puede acceder a dicho documento:

Gráfico N°3: Accesibilidad al documento en el que los municipios especifican los riesgos presentes en sus respectivos territorios



Fuente: Elaboración propia

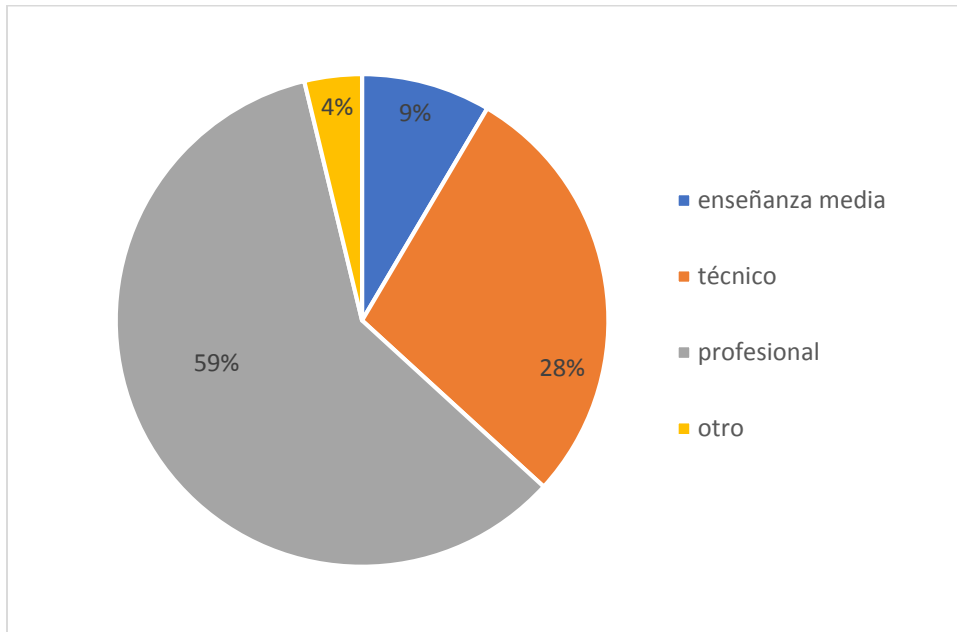
En este caso respondieron 104 de los 182 municipios de la muestra definitiva. Un 79% informó que el documento se debe solicitar al municipio, ya sea a través de su oficina de partes o bien realizando una solicitud de información a través del portal de transparencia, otro 18% informó que dicho documento está disponible en sus sitios web, mientras que otro 2% informó que no es posible acceder a él por estar en trámite su publicación.

Sobre el nivel y área de estudio del funcionario municipal designado por el alcalde para gestionar las situaciones de riesgos y emergencias

El alcalde, al ser la primera autoridad local, es quien encabeza el trabajo del municipio en materia de protección civil frente a situaciones de riesgos y emergencias. Luego le siguen, en relación al nivel de responsabilidad, los directores de las principales oficinas del municipio, y a nivel comunal, además, ha de considerarse a las principales autoridades locales tanto de carabineros, como de bomberos y de salud, entre otras más. Además, cada municipio cuenta con la figura del Encargado de Emergencia, el que es designado por la alcaldía durante un periodo de tiempo determinado. Este encargado es el principal responsable de gestionar el trabajo que realiza el municipio en esta materia, y esta responsabilidad no sólo aplica mientras esté ocurriendo una situación de riesgo o emergencia, sino que es permanente, de modo que es la cara visible del municipio en esta materia todos los días del año. Por esta razón, ha de considerarse importante conocer algunos aspectos como el nivel de estudios de estos encargados y el área con la que están relacionadas dichos estudios¹², información que está contenida en el gráfico N°4 que está a continuación:

¹² Además de cuán preparados pueden estar los encargados de emergencia, los esfuerzos que puedan desplegar los municipios en materia de riesgos y emergencias dependen también de los recursos técnicos que éstos posean. Ciertamente, todos los municipios no poseen los mismos recursos técnicos y eso se explica a razón de las importantes brechas que existen entre ellos a nivel presupuestario. Con el objeto de conocer más detalle sobre estos recursos técnicos, se les solicitó a los 182 municipios de la muestra definitiva de este estudio que informaran los siguientes aspectos que se pueden considerar básicos en este sentido, a saber, si disponen de vehículos para el transporte de personas (ej.: camionetas, furgones, buses, etc.), de vehículos de carga (ej.: camiones tolva, planos, etc.), además de camiones aljibes, maquinaria pesada (ej.: retroexcavadoras, motoniveladoras, etc.) y algunos aparatos de comunicación. Sin embargo, ocurrió que muchos municipios informaron poseer recursos técnicos a nivel general, pero no detallaron el tipo específico de recursos ni la cantidad de éstos, de modo que fue imposible obtener información más precisa que permitiera agruparlos y analizarlos estadísticamente.

Gráfico N°4: Nivel de estudio del encargado comunal de emergencia

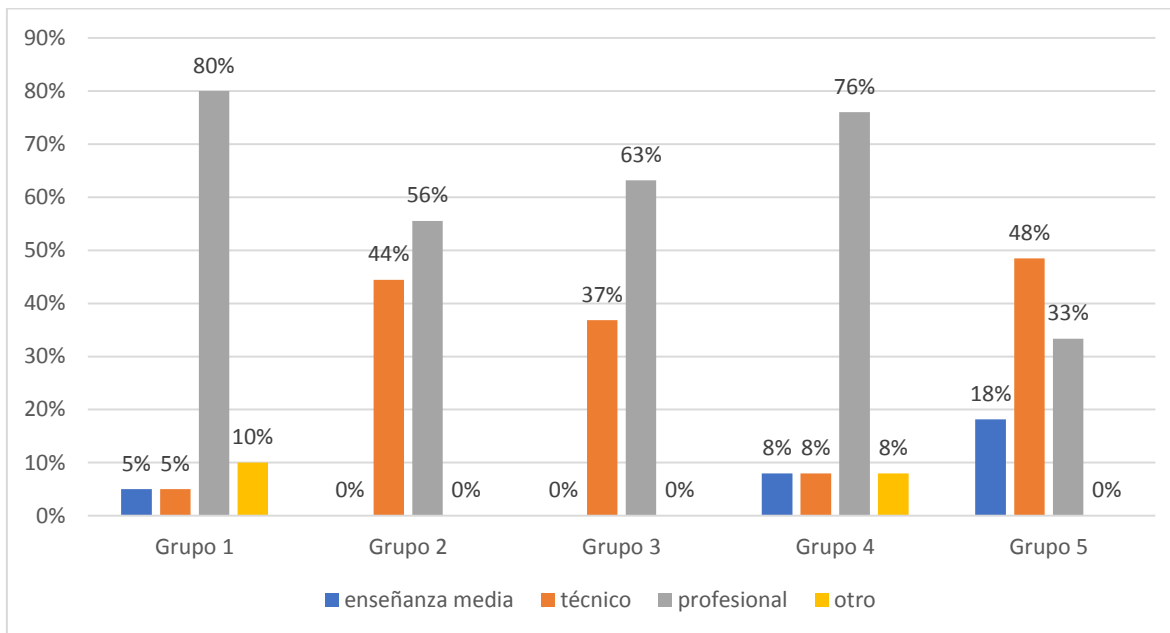


Fuente: Elaboración propia

Esta información fue suministrada por 106 de los 182 municipios de la muestra definitiva y, tal como se puede apreciar, un 59% de los encargados cuenta con estudios profesionales y un 28% con estudios técnicos, mientras que un 9% cuenta únicamente con la enseñanza media y otro 4% hizo carrera en carabineros o en el ejército de Chile.

Desagregando esta información a partir de la tipología de comunas de la SUBDERE se obtuvo los siguientes resultados de acuerdo a lo que se indica en el gráfico N°5 que está a continuación:

Gráfico N°5: Nivel de estudio del encargado comunal de emergencia según tipología de comunas SUBDERE



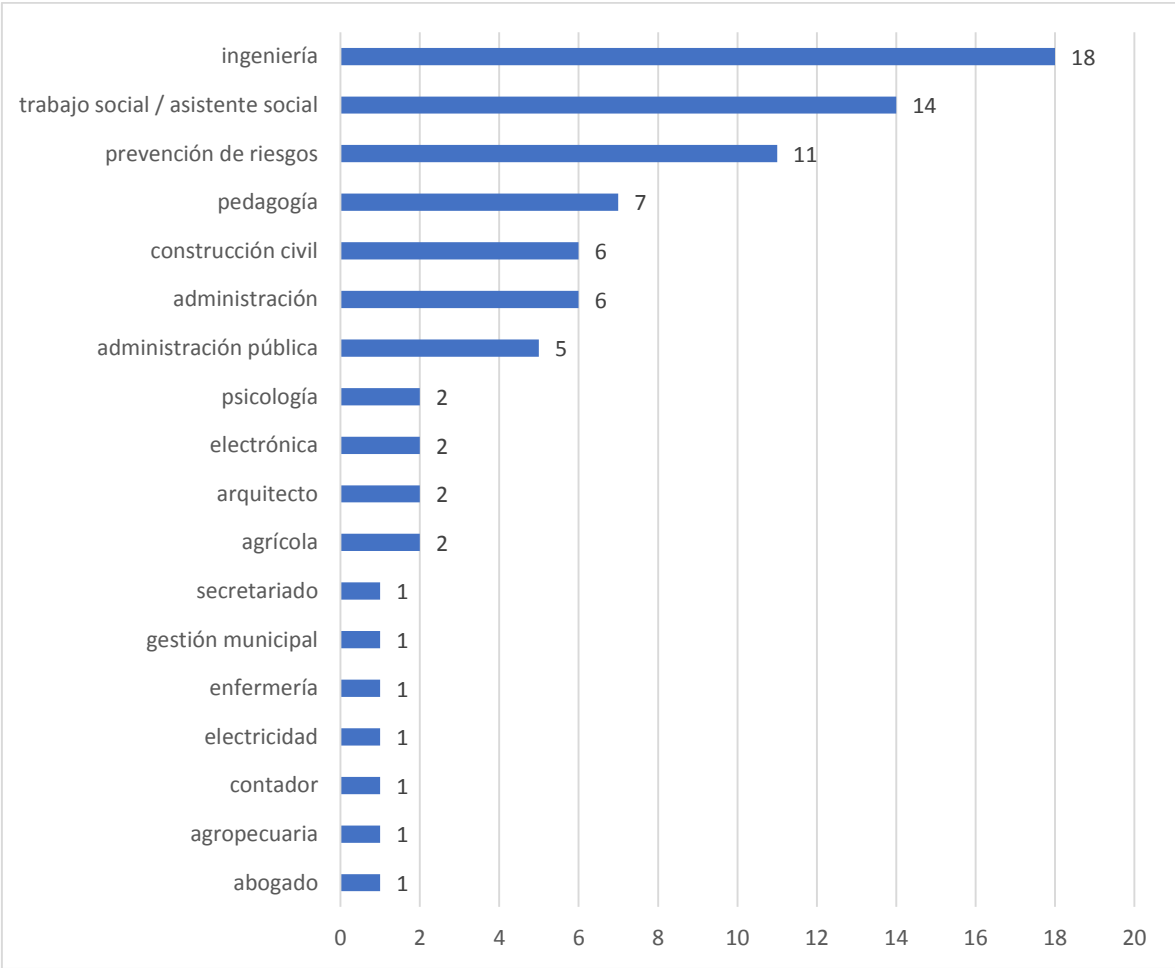
Fuente: Elaboración propia

En todos los grupos, a excepción del grupo 5, los encargados comunales de emergencia son mayoritariamente profesionales, especialmente en el grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” y en el grupo 4 de “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio”.

Que el grupo 1 sea el que posea un porcentaje mayor de profesionales se puede explicar porque en dichos municipios hay una mayor disponibilidad de recursos financieros, lo que posibilita la contratación de profesionales, considerando que la mayoría de éstos perciben ingresos mayores en comparación a los funcionarios que cuentan sólo con estudios técnicos o únicamente con la enseñanza media. Esto explicaría también que en el grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” sea mucho menor el porcentaje de encargados comunales de emergencia con estudios profesionales porque, efectivamente, estos municipios disponen de menos recursos para contratarlos. No obstante, igualmente llama la atención que haya un alto porcentaje de encargados comunales de emergencia con estudios profesionales en el grupo 4 considerando que, por lo general, el nivel de profesionalización de los funcionarios en este tipo de comunas es bajo de acuerdo a lo que se acaba de explicar.

Finalmente, hubo sólo 82 municipios de los 182 de la muestra definitiva que informaron además el área de estudio de sus respectivos encargados comunales de emergencias, y tal como se puede observar en el siguiente gráfico N°6, la gran mayoría posee estudios vinculados al área de la ingeniería, seguido por trabajo social / asistente social y prevención de riesgos.

Gráfico N°6: Área de estudio del encargado comunal de emergencia que posee título profesional o técnico



Fuente: Elaboración propia

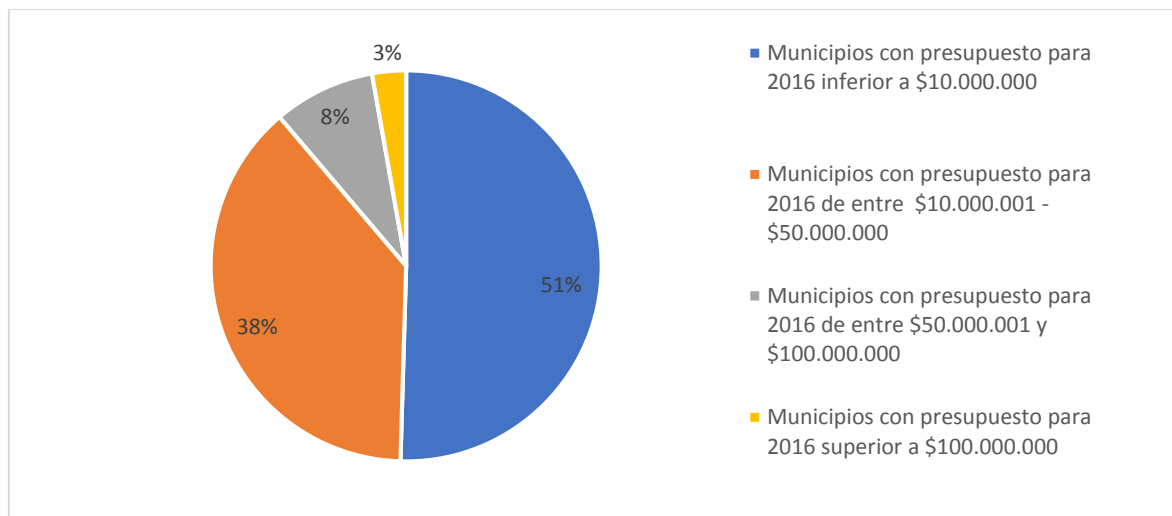
Sobre la disponibilidad presupuestaria y el nivel de gasto de los municipios para atender situaciones de riesgos y emergencias

Para conocer sobre este aspecto se solicitó a los municipios información sobre el presupuesto que destinaron en 2016 para cubrir las necesidades de la comuna en materia de riesgos y emergencias y cuánto de ese presupuesto fue gastado. Junto con ello, se les solicitó que informarán también cuánto presupuesto destinaron para este 2017.

El presupuesto de 2016 fue informado por 107 de los 182 municipios de la muestra definitiva. Al respecto, lo que se pudo constatar, en primer lugar, fue que el monto promedio alcanzó los \$20.815.472 por municipio y, en segundo lugar, que el municipio con la mayor disponibilidad presupuestaria fue Maipú con \$135.000.000. Por el contrario, los municipios de Algarrobo, Isla de Pascua, Pelarco, Pelluhue, Arauco, Bulnes, Cabrero, Hualqui, Pemuco, Portezuelo, Quilaco, Quilleco, San Pedro de la Paz, Tucapel y Futrono no destinaron presupuesto alguno.

Como se puede advertir en el siguiente gráfico N°7, tan sólo en un 3% de los municipios el presupuesto para 2016 superó los \$100.000.000, en un 8% el presupuesto asignado se situó entre los \$50.000.001 y \$100.000.000. En cambio, en un 38% de los municipios el presupuesto se situó entre los \$10.000.001 y \$50.000.000, mientras que en el 51% de los municipios, es decir, en la gran mayoría, el presupuesto no superó los \$10.000.000.

Gráfico N°7: Presupuesto de 2016 destinado para situaciones de riesgos y emergencias

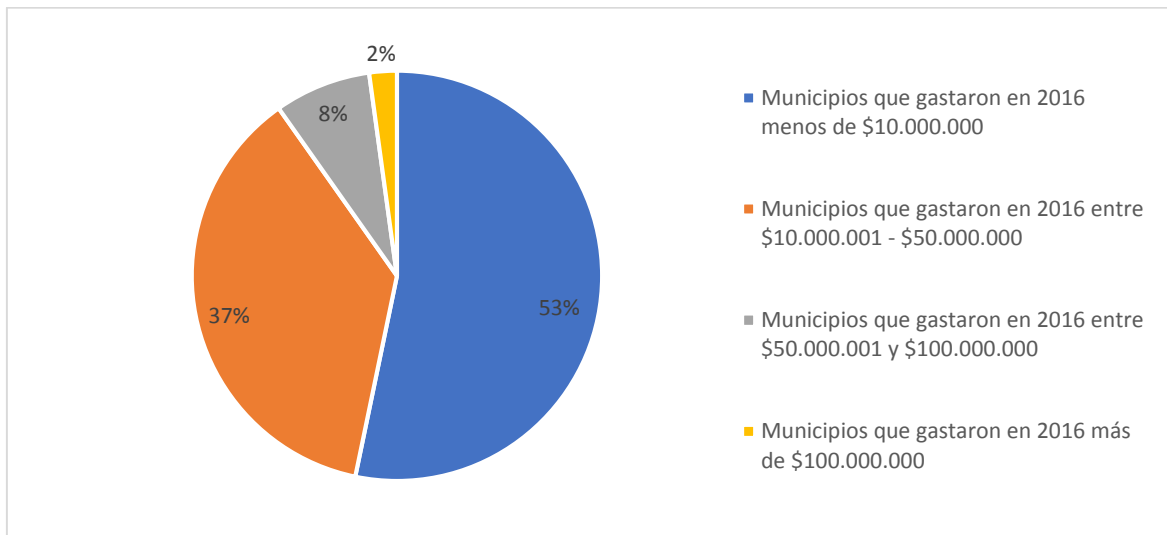


Fuente: Elaboración propia

En relación al presupuesto gastado en 2016, fueron 92 los municipios que aportaron esta información. El presupuesto promedio que gastaron fue de \$18.276.889 por municipio, siendo Salamanca el que informó el mayor gasto con \$204.910.557, mientras que los municipios de Rengo, Colbún, Longaví, Pelluhue, Arauco, Cabrero, Pemuco, San Ignacio, Tucapel, Pitrufuquén, Guaitecas, O'Higgins y Futrono informaron haber gastado \$0.

El siguiente gráfico N°8 da cuenta de que en 2016 un 2% de los municipios gastó más de \$100.000.000, un 8% entre \$50.000.001 y \$100.000.000, un 37% entre \$10.000.001 y \$50.000.000, mientras que un 53% gastó menos de \$10.000.000.

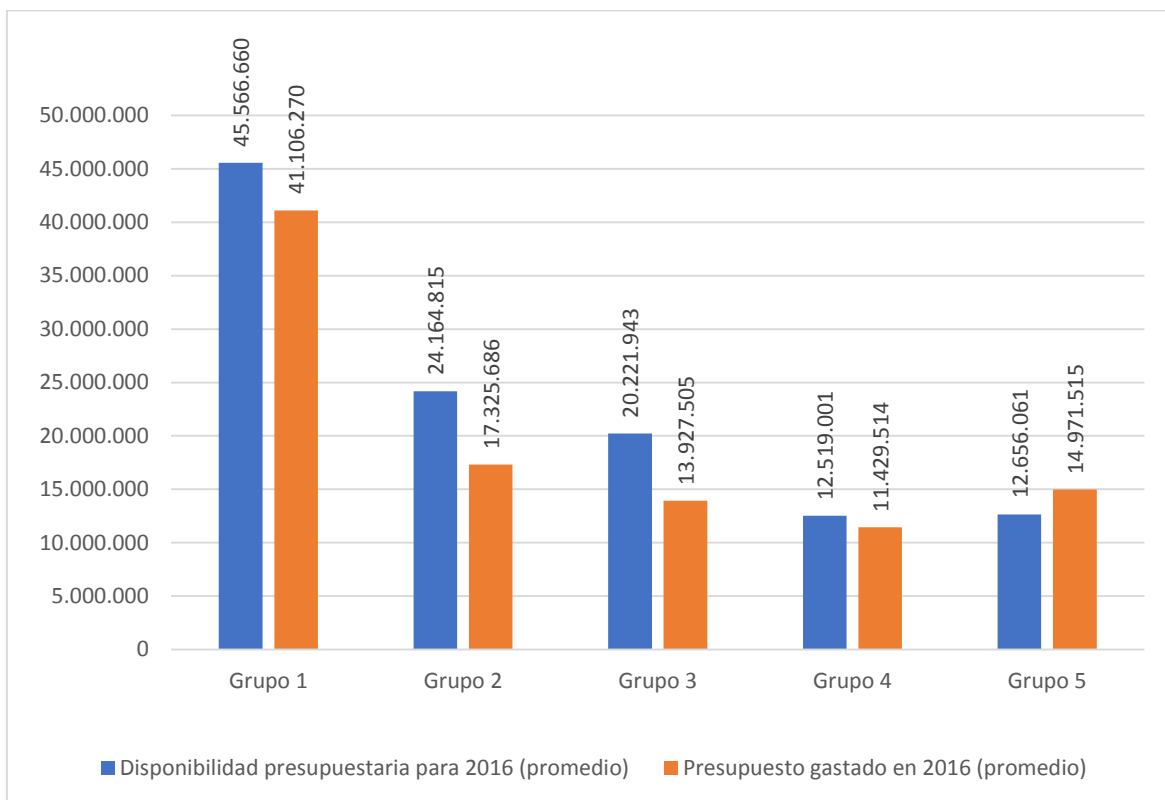
Gráfico N°8: Presupuesto gastado en 2016 para situaciones de riesgos y emergencias



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N°9 que está a continuación ofrece una comparación entre la disponibilidad presupuestaria promedio y el gasto promedio en 2016 empleando la tipología de comunas de la SUBDERE.

Gráfico N°9: Comparación entre la disponibilidad presupuestaria promedio de los municipios y el gasto promedio en 2016 según tipología de comunas SUBDERE



Fuente: Elaboración propia

Lo primero que se puede observar es que la disponibilidad presupuestaria y el gasto en 2016 fueron notoriamente más altos en el grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”. En cambio, la disponibilidad presupuestaria y el gasto en el grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” fue hasta cuatro veces menor.

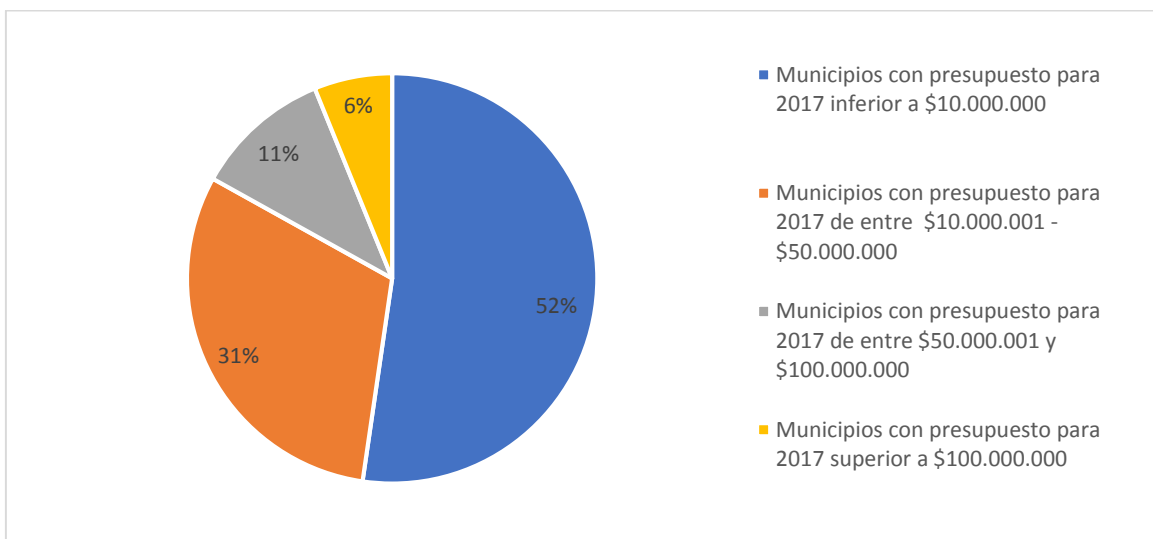
Cabe señalar también que no existe una diferencia importante entre el grupo 4 y el grupo 5, salvo que en este último el nivel de gasto fue superior al presupuestado, probablemente porque al ser municipios de escasos recursos muchas veces se ven en la necesidad de gastar más recursos de los que efectivamente disponen con tal de cumplir con sus obligaciones.

Por su parte, sobre la disponibilidad presupuestaria para 2017 fueron 65 los municipios que aportaron esta información. En este caso, el monto promedio fue de \$25.010.940, un 17% más que lo que se destinó en promedio en 2016. Nuevamente Maipú fue el municipio con la mayor

disponibilidad presupuestaria alcanzando los \$140.000.000, mientras que en al menos quince municipios no se asignó presupuesto alguno.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico N°10, sólo un 6% de los municipios dispondrá en 2017 de más de \$100.000.000, un 11% entre \$50.000.001 y \$100.000.000, otro 31% entre \$10.000.001 y \$50.000.000 y nuevamente un poco más de la mitad de dispondrá de menos de \$10.000.000.

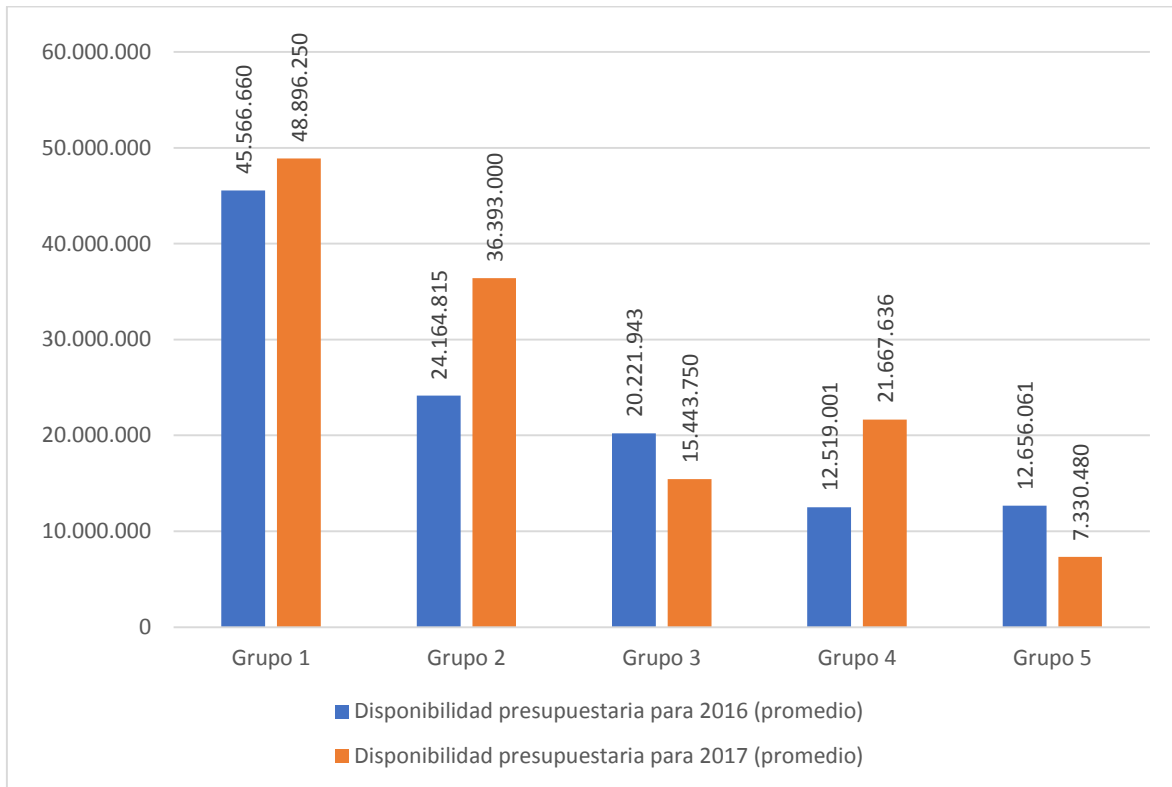
Gráfico N°10: Presupuesto de 2017 destinado para situaciones de riesgos y emergencias



Fuente: Elaboración propia

El gráfico N°11 que está a continuación, en tanto, compara la disponibilidad presupuestaria promedio de 2016 y 2017 según la tipología de comunas de la SUBDERE:

Gráfico N°11: Comparación entre la disponibilidad presupuestaria promedio de los municipios en 2016 y 2017 según tipología de comunas SUBDERE



Fuente: Elaboración propia

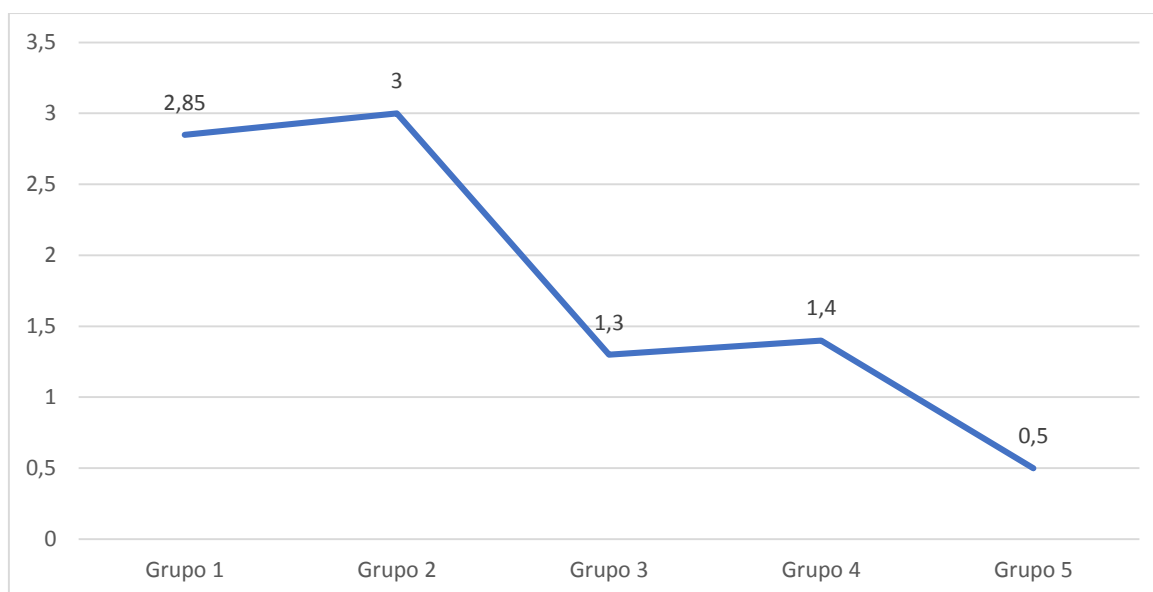
La disponibilidad presupuestaria promedio de 2017 en comparación con la de 2016 aumentó en los grupos 1, 2 y 4 y disminuyó en los grupos 3 y 5. En particular, el grupo 4 de “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio” fue el que más aumentó su disponibilidad presupuestaria, la que se alzó en aproximadamente un 42%, mientras que el grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” fue el que registró la mayor disminución con un presupuesto un 42% más bajo.

Sobre la capacitación que han recibido los funcionarios municipales que ejercen labores relacionadas con la gestión de riesgos y emergencias locales

104 de los 182 municipios de la muestra de este estudio aportaron información sobre la capacitación que en 2016 recibieron los funcionarios vinculados a labores de gestión de riesgos y emergencias. Lo primero que se pudo determinar es que en promedio hubo menos de 2 capacitaciones por municipio y que Vitacura con 16 capacitaciones fue el municipio que más capacitaciones recibió.

Desagregando esta información a partir de la tipología de comunas de la SUBDERE se obtuvo los siguientes resultados expresados en el gráfico N°12 que está a continuación:

Gráfico N°12: Comparación entre el promedio de capacitaciones que recibieron los municipios en 2016 según tipología de comunas SUBDERE



Fuente: Elaboración propia

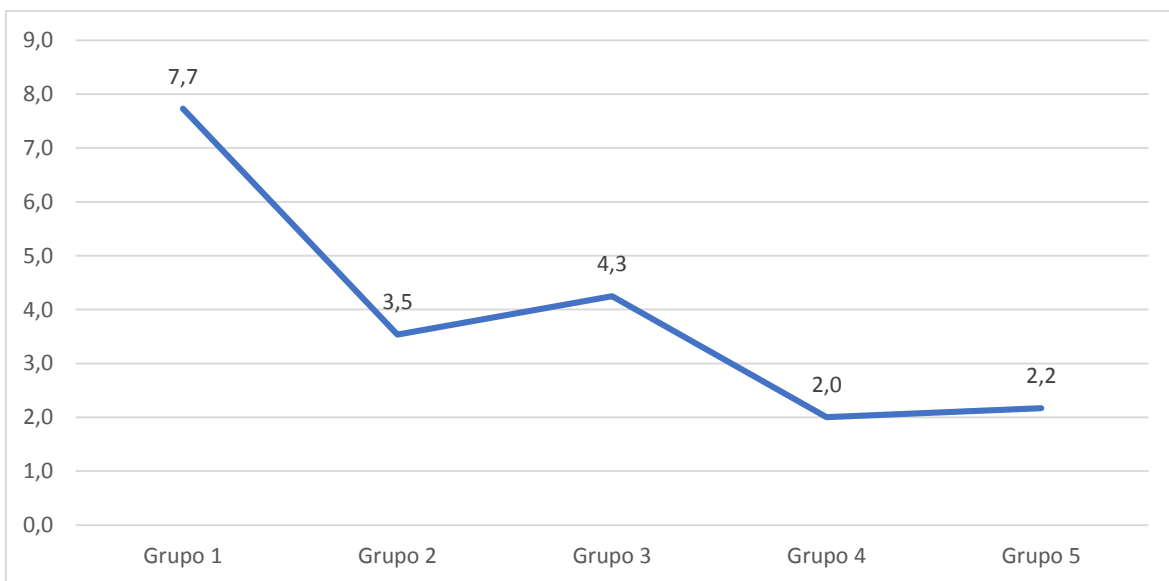
De acuerdo a lo que se puede observar en el gráfico N°12, el grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” y el grupo 2 de “comunas mayores con desarrollo medio” en promedio recibieron 2,85 y 3 capacitaciones respectivamente, siendo ambos grupos los que más capacitaciones recibieron. Por su parte, el grupo 3 de “comunas urbanas medianas con

desarrollo medio” recibió en promedio 1,3 capacitaciones, el grupo 4 de “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio” 1,4 capacitaciones y, finalmente, el grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” tan sólo 0,5 capacitaciones.

Esta tendencia pone de relieve nuevamente las serias diferencias que existen entre los municipios, considerando que la cantidad de capacitaciones a las que puede acceder un municipio depende en buena medida del presupuesto que puedan destinar para ello. De ahí que entonces haya tanta diferencia en el promedio de capacitaciones que recibieron los municipios del grupo 1 en comparación al promedio de capacitaciones que recibieron los municipios del grupo 5.

Además de esto, hubo 123 municipios de los 182 de la muestra que informaron sobre el número de funcionarios que han participado en capacitaciones este último tiempo. Con esta información se pudo determinar que en promedio se han capacitado 3,9 funcionarios por municipio, y desagregando esta información a partir de la tipología de comunas de la SUBDERE se obtuvo los siguientes resultados:

Gráfico N°13: Comparación entre el promedio de funcionarios que han asistido a capacitaciones en materia de riesgos y emergencias en el último tiempo según tipología de comunas SUBDERE



Fuente: Elaboración propia

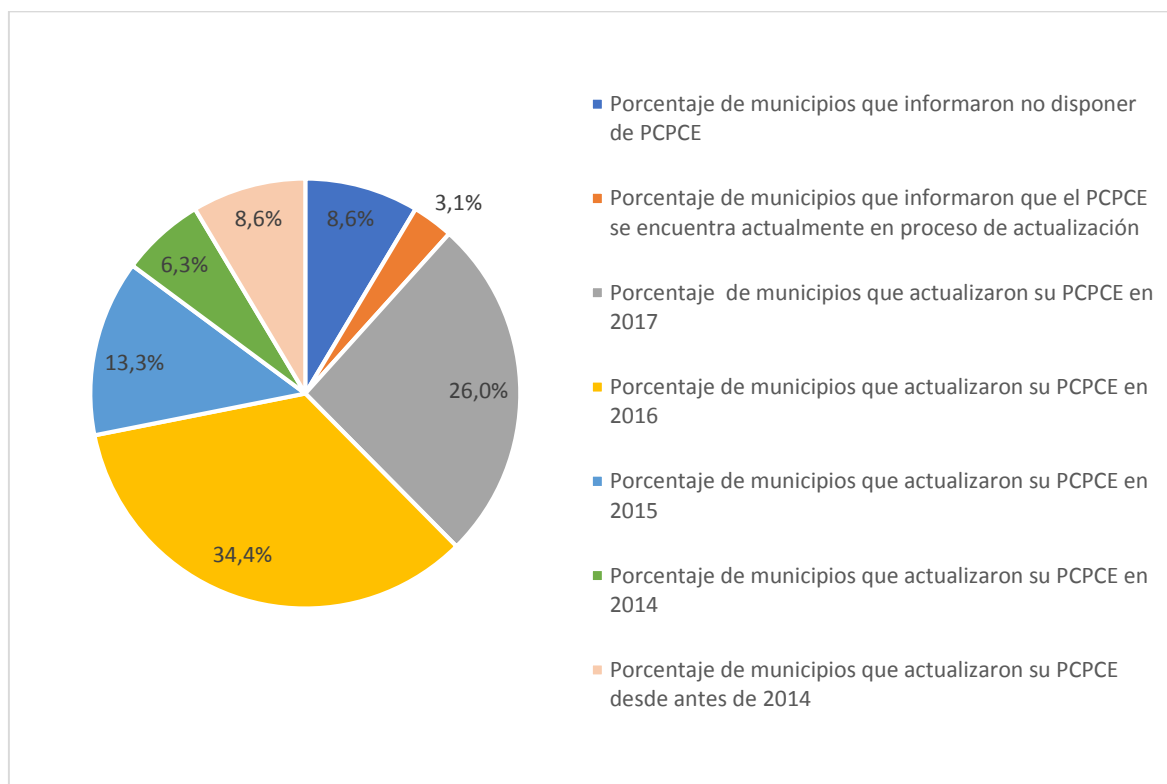
Observando el anterior gráfico N°13, queda en evidencia que en los municipios del grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” se capacitaron en promedio 7,7 funcionarios en el último tiempo, mientras que en los municipios del grupo 4 de “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio” y del grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” el promedio de funcionarios capacitados fue 2 y 2,2 respectivamente.

Nuevamente vuelven a quedar en evidencia los importantes contrastes que existen entre los grupos de comunas y sus municipios. En este caso, que en los grupos 4 y 5 participen tan pocos funcionarios en las capacitaciones se explica, como ya se ha visto, por factores relativos a la escasez presupuestaria y a la falta de recursos humanos. En efecto, por cada funcionario que asiste a una capacitación hay un costo involucrado y, además, la falta de recursos humanos no permite que muchos funcionarios puedan desatenderse de sus labores diarias para asistir a las capacitaciones, ya que muchos de ellos no sólo se desempeñan en labores relativas a la gestión de riesgos y emergencias, sino que complementan dichas funciones con otras más y que no necesariamente se relacionan con esta materia.

Sobre la actualización del Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias

El Plan Comunal de Protección Civil y Emergencia (PCPCE) es un instrumento que permite a los municipios coordinar sus capacidades humanas, técnicas y materiales para llevar a cabo una gestión efectiva de las situaciones de riesgos y emergencias a las que se pudieran enfrentar. Interrogados los 182 municipios de la muestra de este estudio sobre cuán actualizados están sus planes, 128 aportaron información al respecto, la que se sistematiza en el siguiente gráfico N°14.

Gráfico N°14: Año de actualización del Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias



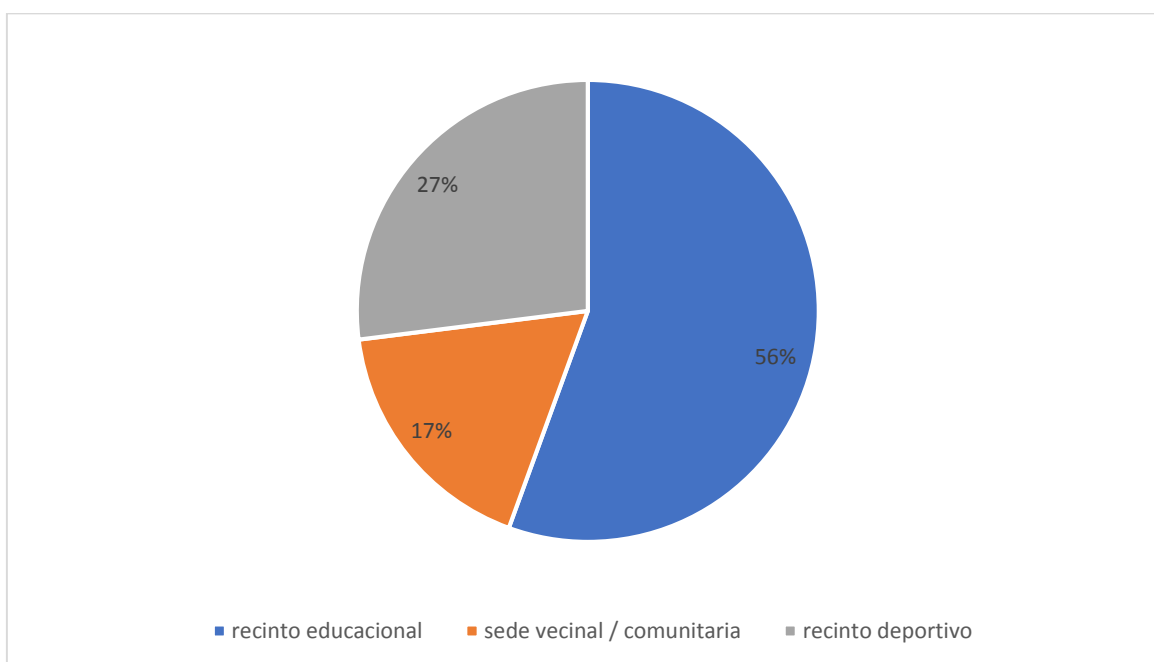
Fuente: Elaboración propia

Un 8,6% informó no disponer de dicho plan y otro 3,1% informó que éste está en proceso de actualización. De entre los demás municipios que sí disponen de este plan, un 26% afirmó que éste fue actualizado en 2017, mientras que una mayoría de un 34,4% lo actualizó en 2016, un 13,3% en 2015, un 6,3% en 2014 y un 8,6% no lo ha actualizado desde antes de 2014.

Sobre el tipo de albergue del que disponen los municipios en caso de situaciones de riesgos y emergencias

El último ítem de información que se les solicitó a los 182 municipios de la muestra tiene relación con el tipo de albergues con los que éstos contarían en caso de situaciones de riesgos y emergencias. El objetivo, en este caso, fue determinar cuál es el tipo de albergue más común entre los municipios, información que se especifica en el siguiente gráfico N°15.

Gráfico N°15: Tipos de albergues para situaciones de riesgos y emergencias



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a lo que se expresa en el gráfico N°15, con un 56% el tipo de albergue más común son los recintos educacionales, especialmente los de tipo municipal. En segundo lugar, con un 27% están los recintos deportivos, que por lo general son gimnasios municipales u estadios también municipales. Y, finalmente, con un 17% están las sedes vecinales o comunitarias.

Síntesis de resultados

- Los municipios son actores fundamentales en la gestión de riesgos y emergencias. Así ha quedado establecido en los principales cuerpos normativos que regulan esta materia a nivel nacional, provincial y local.
- El rol de los municipios podría resumirse en las siguientes tres obligaciones: Por un lado, deben realizar un levantamiento y sistematización de información sobre el estado de la comuna antes, durante y después de cualquier situación que amenace su territorio y la seguridad de sus habitantes. Por otro lado, deben promover la participación comunitaria para generar iniciativas que contribuyan a minimizar los riesgos y a preparar a los habitantes para actuar adecuadamente frente a una situación que ponga en riesgo su seguridad. Además -y este es quizás el aspecto más fundamental- deben desplegar los esfuerzos que sean necesarios para salvaguardar a sus habitantes en situaciones de riesgos y emergencias. Todo esto a través del accionar de la Unidad u Oficina Municipal de Protección Civil y de la Dirección Comunal de Protección Civil, en coordinación con la Dirección Provincial de Protección Civil, la Dirección Regional de Protección Civil y la Oficina Nacional de Protección Civil (ONEMI).
- Un 87% de los municipios considerados en la muestra de este estudio informaron que disponen de un documento en el que han estipulado cuáles son los riesgos a los que están expuestos la comuna y sus habitantes. La disponibilidad de este documento, además, no está necesariamente sujeta a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos que posea el municipio, ni tampoco a su grado de desarrollo. Por lo tanto, disponer o no de este documento depende más de la voluntad del municipio más que de sus condiciones estructurales. Para acceder a este documento, en el 79% de los casos hay que elevar una solicitud al municipio ya sea a través de su oficina de partes o bien a través del Portal de Transparencia Municipal. Lo adecuado, por cierto, sería que esta información estuviese disponible en los sitios web de los municipios para así facilitar el acceso a ella, iniciativa que sólo han adoptado un 18% de los municipios de la muestra.
- Sobre el nivel y área de estudio del funcionario municipal designado por el alcalde para gestionar las situaciones de riesgos y emergencias, se pudo determinar que el 59% de ellos cuentan con un título profesional y otro 28% con estudios técnicos. La mayoría de estos títulos estaban relacionados con el área de la ingeniería, el trabajo social y la prevención de

riesgos. Igualmente, se logró determinar que existe una tendencia a que los municipios situados en comunas urbanas y con mayores niveles de desarrollo dispongan de un mayor porcentaje de encargados de emergencias con estudios profesionales y técnicos en comparación a los municipios situados en comunas con mayores índices de ruralidad y menor desarrollo.

- En lo que respecta a la disponibilidad presupuestaria y al nivel de gasto que pueden emplear los municipios para atender situaciones de riesgos y emergencias, se observó una importante brecha entre ellos. En efecto, los municipios de carácter urbano y que gozan de un mayor nivel de desarrollo pueden invertir y gastar hasta 4 veces más en comparación a aquellos que son de carácter rural y que poseen un menor nivel de desarrollo.
- Sobre la capacitación que han recibido los municipios en materia de gestión de riesgos y emergencias, se logró determinar que tanto la cantidad de capacitaciones que se realizan en un año como la cantidad de funcionarios que participan de ellas, depende en buena medida de la disponibilidad presupuestaria de los municipios. De esta manera, los municipios de comunas urbanas y más desarrolladas reciben el doble o incluso el triple de capacitaciones en comparación a la que reciben los municipios de comunas rurales y menos desarrolladas. Situación que también se da al momento de verificar la cantidad de funcionarios que pueden asistir a las capacitaciones. Mientras que en los municipios de comunas urbanas y más desarrolladas asisten más de cinco funcionarios, en los municipios de comunas rurales y menos desarrolladas asisten por lo general dos o tres funcionarios.
- Alrededor de la mitad de los municipios de la muestra de este estudio informaron haber actualizado sus respectivos Planes Comunales de Protección Civil y Emergencias entre 2016 y 2017. De todas formas, existe un 8,6% que no actualiza dicho plan desde antes de 2014.
- Finalmente, se pudo determinar que el tipo de albergue más común entre los municipios de la muestra de este estudio corresponde a recintos educacionales, principalmente, de carácter municipal, seguido por recintos deportivos también de propiedad del municipio y luego por sedes vecinales o comunitarias.

Referencias bibliográficas

- Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), *Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016.
- Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), *Primer Informe Estadísticos Semestral ONEMI (Periodo de enero a junio de 2016)*, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016.
- Servicio Nacional de Geología y Minería, *Registro de Principales Desastres en Chile desde 1980*, Gobierno de Chile, 2016.
- Sitios web de Ley Chile:
 - <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
 - <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=214428>
 - <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>
 - <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>
 - <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6027>
 - <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=203742>

