



AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

ESTADO DE SITUACIÓN:
¿QUÉ HAN HECHO LOS MUNICIPIOS
EN GESTIÓN DE RIESGO?

ÍNDICE

<u>SÍNTESIS</u>	3
<u>PRESENTACIÓN</u>	5
<u>GLOSARIO</u>	10
<u>CONCEPTOS (Academia de Protección Civil, ONEMI)</u>	10
<u>PROCESO DE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE</u>	11
<u>CATASTRO DE PREGUNTAS MUNICIPALES</u>	12
<u>PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS</u>	13
<u>CONCLUSIONES</u>	31
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	34



SÍNTESIS

- La muestra fue 279 Municipalidades representa al 80,9% del municipalismo chileno.
- El 60,9% de las Municipalidades cuenta con institucionalización en materia de gestión de riesgo y desastres; el 38,7% no la tiene y el 0,4% está en desarrollo.
- En relación al tipo de institucionalización el 46,9% de los municipios opta por una Oficina; el 20% Departamentos; 13,8% Dirección; el 10,3% unidad. El restante 9% utiliza variadas instituciones.
- El 49,1% tiene algún documento que identifica riesgos a lo que está expuesto la comuna; el 44% no tiene y el 7% lo está elaborando.
- En el 84,8% los riesgos están plasmados en el PLADECO; el 7,2% una planilla; el 4,8% el Plano Regulador; 2,4% un plan; 0,8% en el diagnóstico comunal.
- El 66,2% de las Municipalidades cuenta con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado que es parte de la gestión de riesgos; el 19,2% está en proceso de actualización.
- El 54% de las Municipalidades destinaron recursos exclusivos para alguna etapa de la gestión de riesgos y/o desastres en 2018.
- El 54,2% de los gobiernos locales desarrolla una parte de la gestión de reducción de desastres.
- El 98,6% de los municipios con y sin institucionalización se vinculan con actores nacionales y/o territoriales.
- El 76,6% de Municipalidades manifestó haber realizado actividades en el territorio, tal como: difusión y prevención de peligros expuestos en el territorio, simulacros, talleres, capacitaciones.
- En el 82,1% de los municipios los funcionarios han participado en alguna capacitación el último año.
- La cantidad promedio de capacitaciones varía conforme aumenta o baja la urbanidad. Las grandes comunas urbanas con alto y/o mediano desarrollo han recibido 5 capacitaciones; mientras que las comunas semi urbanas y/o rurales con medio y/o bajo desarrollo alcanzan 3.
- En relación a quién lidera la instancia municipal que abordan la gestión del riesgo, el 78,2% se identifica como hombre y el 21,8% mujer.
- El nivel educativo de quien lidera la instancia, el 69% es profesional universitario; seguido por el 24,1% con estudios técnicos y el 6,9% cuenta con enseñanza media completa.
- El nivel educativo de mujeres es del 92,5% profesional y el 7,5% presenta estudios técnicos finalizados.
- El nivel educativo de hombres es del 64% profesional, el 29% estudios técnicos y el 7% presenta enseñanza media completa.



PRESENTACIÓN

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR) clasificó a Chile dentro de los 10 países del mundo con mayor gasto por desastres naturales en los últimos 20 años, se condice además con el aumento de situaciones de riesgo de carácter natural y antrópicos de las últimas décadas que ha llevado al Estado a tomar acciones concretas de distinto tipo para hacer frente a los desafíos que se producen ante emergencias. El riesgo de desastre es definido como la “alteración por el impacto de un fenómeno de origen natural o producto de la acción del ser humano, incidiendo directamente en el funcionamiento de una sociedad” (UNESCO, 2011:7), por tanto son intrínsecos al desarrollo humano y tienen un componente territorial de emplazamiento de asentamientos humanos.

El riesgo¹ es la suma de los daños y pérdidas que pueda ocasionar un desastre en un territorio determinado en el cual se asientan colectividades humanas, que son vulnerables por acontecimientos naturales o la intervención del ecosistema que afecta a sus propios intervinientes, por tanto la resiliencia de las comunidades se hace fundamental. Lo anterior solo se puede lograr a través de la gestión del riesgo de desastres, siendo un proceso cuyo objetivo es la prevención, reducción y control permanente de las variables intervinientes, permitiendo tener una adecuada preparación y respuesta ante los eventos de desastres, por tanto, se considera la gestión como multiactoral porque incluye: las instituciones del Estado, privados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la sociedad civil.

La gestión de desastres es un eje transversal e indispensable para el desarrollo sostenible

¹ El riesgo es el resultado de la interacción entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad (ONEMI, 2011).

(UNESCO, 2011b). La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja define la gestión de desastres como “la organización y la gestión de recursos y responsabilidades para abordar todos los aspectos humanitarios de las emergencias, en particular la preparación, la respuesta y la recuperación (...) a fin de reducir sus efectos” (IFRC, S.F), en tanto Chuquisengo (2011), agrega nuevas dimensiones a la gestión de riesgo asignando un rol fundamental a la complementariedad de recursos (nacional, regionales y locales), establece que necesario es el conjunto de decisiones administrativas para la implementación de políticas públicas y determinar estrategias para la reducción del impacto de desastres ambientales y tecnológicos. El PNUD (2012) fijó tres indicadores fundamentales para la gestión de riesgo que procesen las políticas públicas, encontramos la gestión prospectiva que se determina a través de una planificación de desarrollo e inversiones que incorporan la gestión en reducción de riesgos, el objetivo es no generar nuevas condiciones que afecten la vulnerabilidad de las comunidades. Se relaciona con el Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define el cambio climático como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante periodos de tiempo comparable” (Herrán, 2012:7).

En segundo lugar está la gestión correctiva, que se determina a través del entendimiento de la situación actual y generar un plan para la reducción de los riesgos que se encuentran en determinado territorio. En tanto, la gestión reactiva, es la preparación para la respuesta a emergencias compuesta por simulacros, planes de emergencia y gestión humanitaria.



A nivel nacional, actualmente en términos jurídicos podemos encontrar las siguientes disposiciones legales sobre la gestión de desastres en los distintos estamentos estatales.

- La constitución política de Chile en su artículo 1° inciso quinto establece 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”.
- Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en su artículo 2 establece el rol de los Intendentes “adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe” misma función de los Gobernadores en el artículo 3.
- Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que los municipios podrán desarrollar, con otros organismo del Estado, funciones relacionadas entre otras cosas con “la prevención de riesgo y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia y catástrofes”.
- Ley N° 16.282, establece disposiciones en caso de sismos o catástrofes, entre estas, está la creación de un Comité Comunal de Emergencia en cada comuna, que este integrado por un Subdelegado, el Alcalde, el Jefe de la Unidad de Carabineros, el Jefe del Servicio Nacional de Salud de la localidad, representante de la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos de la comuna y un representante de la Dirección de Asistencia Social. Actuando bajo la subordinación del Jefe de la Zona de Emergencia.
- El Decreto de Ley N° 369 de 1974 el que creó la Oficina Nacional de Emergencia que depende del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, se le asignó acorde al capítulo 1° la función de “planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes” el artículo 11° establece la disposición a que se “constituirán Comités Regionales y Locales de emergencia en conformidad al artículo 18° de la Ley 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”.
- En 2012 se constituyó la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, instancia multisectorial e interdisciplinaria en que la ONEMI es encargada de coordinar reuniones a distintas organizaciones.
- En 2015 surgió la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual es acompañado por un “Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018”, para cumplimiento del Marco de Acción de Hyogo, firmado por el Estado chileno en 2005, en el cual, los países que firmaron se comprometen a “reducir de manera considerable las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuenta los bienes sociales, económicos y ambientales” (ONEMI, 2016:11), además el mismo plan incorpora las recomendaciones del Marco de Acción ONU 2015-2030 denominado “Marco Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres” firmado en el mismo año por Chile siendo complementario al Marco de Hyogo (CNID, 2016).
- 2016, creación desde la CORFO de La Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático. Alianza público-privada. En marco del Acuerdo de Paris de 2016.



La Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre estableció cinco ejes fundamentales y acciones concretar para lograr los objetivos:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad
2. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Alerta Temprana
3. El Fomento de la Cultura de Prevención y el Autocuidado
4. La Reducción de los Factores Subyacentes del Riesgo
5. Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta ante las Emergencias

Hay que tener en cuenta que todas las emergencias se originan a nivel comunal, por tanto, es fundamental tener estructuras y claridades del quehacer ante eventuales catástrofes en resguardo de la población. La preparación proactiva permite reducir costos humanos y materiales, la resiliencia es fundamental. En 2016 Chile fue el país de la OCDE que más recursos invierte en sopesar daños producto de desastres naturales alcanzando el promedio anual del 1,2% del PIB (Sputnik, 2016), urge por tanto la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos a largo plazo. Los gobiernos municipales tienen el deber de aplicar el sistema de evaluación de daños y necesidades en situaciones de emergencia y desastres de ONEMI.

En un segundo estudio realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (2017) efectuó una revisión bibliográfica que determinó tres responsabilidades básicas de los gobiernos locales:

1. 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.
2. 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.

3. Desplegar los esfuerzos que sean necesarios para salvaguardar a sus habitantes en situaciones de riesgo y emergencias que tengan lugar en 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).

El estudio realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (2014) estimó que en los últimos cinco años – desde el estudio-parte importante de la población del país se ha visto afectado por fenómenos naturales, como terremotos 72%; temblores 67%; temporal de lluvia 23%; temporal de viento 16%; sequías 8%; incendios forestales 5%; aludes 3%; nevazones 3%; tsunamis 3%; erupciones volcánicas 1%. Lo anterior permite afirmar que los desastres varían en relación a la geografía del país que difiere de sus condiciones de norte, centro y sur. En relación a la personas que habitan el territorio comunal hay grandes diferencias en la percepción de preparación que se tiene para afrontar las problemáticas, los sectores con más altos ingresos, el 41% se siente con mayor preparación mientras que el segmento con más bajos ingresos solo el 31%. Sobre los mecanismos que utilizan las personas para informarse en momentos de emergencia el 58% lo hace a través de televisión y radio, y la única institución del Estado con alto porcentaje son las municipalidades con el 18%, es decir, la ciudadanía favorece la relación con el gobierno local como instancia legítima del Estado para recibir información, es la puerta de entrada al Estado por el contacto directo que se da en su trabajo cotidiano y en emergencias. Mientras



que otros canales de información oficiales como ONEMI o SHOA, tienen poca incidencia en la ciudadanía. Por ende, se debe fortalecer y mejorar los canales oficiales de información, ya que son ellos los que ostentan la legitimidad y autoridad en procesos de riesgo y desastres. Otro punto que destaca el estudio sobre la gestión de desastres es la forma de articulación de la ayuda, el 29% de las personas menciona en primer lugar a los municipios, afirmando que desde ahí se puede gestionar la ayuda al territorio, mientras que otras instituciones alcanzan menos porcentaje: ONEMI 27%; Fuerzas de Orden y Seguridad 17%; Fuerzas Armadas 15%; Bomberos 10%; Iglesia 1,7%. En suma, la opinión pública legitima como un ente válido a las municipalidades para la gestión de riesgo.

En 2016 el PNUD lanzó el Manual para la incorporación del enfoque de gestión del riesgo de desastres al nivel municipal, enmarcado en la agenda internacional del Marco de Acción de Sendai, otorgando responsabilidades multiactorales en la RRD. El documento expone la relevancia de los municipios pues tienen “la tarea de plasmar los intereses de la comunidad local en un modelo de desarrollo en el territorio”, actualmente el municipalismo chileno cuenta con varias herramientas para aquello: Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador Comunal y Presupuesto Comunal, siendo los lineamientos transversales en la gestión económica, cultural, educativa, salud, urbanismo, recreacional y asistencial. Los municipios son la primera institución del Estado en dar respuesta a las comunidades afectadas, es de carácter inmediato y prolongado en el tiempo, incluyendo la reconstrucción de la comuna, por tanto son agentes articuladores a nivel local siendo claves en la gestión del riesgo y generación de resiliencia en distintos niveles.

La Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) es el proceso sistemático de utilizar directrices

administrativas, organizaciones, destrezas y capacidad operativas para ejecutar estrategias, políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento. En este sentido el PNUD elabora siete pasos para la reducción de riesgos a nivel comunal, primero basado en la caracterización de la comuna, pasando a la elaboración de un mapa de actores en la RRD, los gobiernos locales conozcan las amenazas del territorio, las vulnerabilidades de la institución comunal, pasando al análisis del riesgo existente, posteriormente mediante un estudio prospectivo identificar escenarios de riesgo y finalmente a partir de todo lo anterior crear mecanismos de GRD a nivel local.

En función de todo lo anterior y considerando la relevancia que tienen los gobiernos locales por su propia naturaleza es que el siguiente estudio da a conocer la situación actual del municipalismo Chile en la Reducción de Riesgo y la Gestión de Desastres. La metodología utilizada consistió en encuestas desarrolladas a partir de solicitudes de transparencia enviada a los 345 Municipalidades, la muestra final fue de 279 gobiernos locales equivalente al 80,86% del municipalismo. En base a las respuestas se codificó la información, se ordenó por grupos comunales utilizando la tipología SUBDERE para posteriormente obtener los porcentajes correspondientes



GLOSARIO

- RRD: Reducción de Riesgos en Desastres
- GRD: Gestión del Riesgo de Desastres

Tipología de comunas:

1. Grandes comunas metropolitanas con alto y/o mediano desarrollo
2. Comunas mayores con mediano desarrollo
3. Comunas urbanas medianas de desarrollo medio
4. Comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo medio
5. Comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo bajo

CONCEPTOS (Academia de Protección Civil, ONEMI)

- **Gestión del Riesgo:** es el enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales. La gestión del riesgo abarca la evaluación y el análisis del riesgo y la ejecución de estrategias y acciones para controlarlo y reducirlo (UNISDR- Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre, ISDR Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2009). La gestión de riesgo considera un ciclo de actividades, que suceden una vez que se genera un evento, comenzando desde: emergencia y respuesta, rehabilitación, reconstrucción, prevención, mitigación, preparación y alerta (UNESCO, 2011).
- **Desastre:** Es una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que puede causar pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, y que excede la capacidad respuesta utilizando sus propios recursos (De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo, 2005-2015).
- **Emergencia:** es un evento causado por la naturaleza o por la actividad humana que produce una alteración en una comunidad, sistema o grupo, no superando su capacidad de respuesta frente al mismo (ONEMI 2010).
- **Reducción del Riesgo de Desastre:** es el concepto y la práctica de reducir el riesgo o la probabilidad de ocurrencia (UNESCO, 2011) de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres. Involucra la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión pertinente de los suelos y del medio ambiente, la preparación ante los eventos adversos, etc. (UNISDR- Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre, ISDR Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2009).
- **Riesgo:** El riesgo es el resultado de la interacción entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad (ONEMI, 2011).



PROCESO DE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE

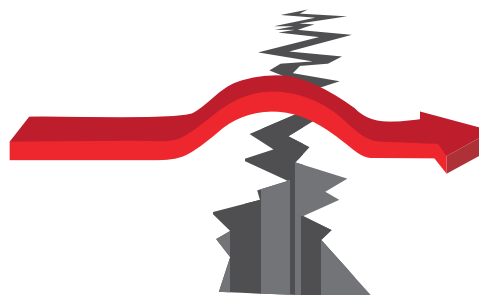
INFOGRAFÍA N°1: Procesos que componen la gestión del riesgo de desastres

Estimación del riesgo

Prevención y reducción del riesgo

Preparación, respuesta y rehabilitación

Reconstrucción



Fuente: Manual de gestión de riesgo de desastres para comunicadores sociales (UNESCO, 2011)

CATASTRO DE PREGUNTAS MUNICIPALES

1. ¿Existe una oficina/plan/departamento/Dirección en el municipio u otra instancia que cumpla la función de tratar temas de gestión de riesgos y desastres a nivel comunal?
2. ¿El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) u otro documento municipal identifica explícitamente riesgos, grupos o territorios vulnerables proponiendo acciones dirigidas a reducir riesgos?
3. ¿La municipalidad cuenta con Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado?
4. ¿Su municipio destinó recursos exclusivos en 2018 para ejecutar acciones para la reducción de riesgos y desastres y/o gestión de desastres?
5. ¿La Municipalidad aplica en su gestión un plan de Reducción de Riesgo de Desastres?
6. ¿Existe vinculación actual del municipio con organismos estatales, privados y territoriales para abordar el tema de gestión de desastres?
7. ¿Los funcionarios municipales a cuántas capacitaciones han asistido durante los años 2017 – 2018 en gestión de riesgos?
8. ¿El municipio ha realizado actividades territoriales informativas u de otro tipo con la comunidad para la gestión y reducción de desastres?
9. ¿Qué estudios tiene quien lidera esta oficina, departamento, programa o dirección? Especificar si trata de estudios de enseñanza básica, media, pregrado y/o posgrado y la identificación binaria de género.

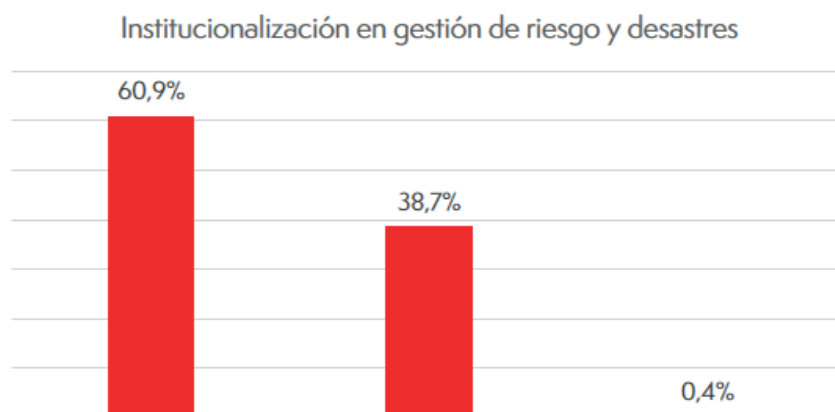


PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

¿Existe una oficina/plan/departamento/Dirección en el municipio u otra instancia que cumpla la función de tratar temas de gestión de riesgos y desastres a nivel comunal?

Esta pregunta fue contestada por 279 municipios, equivale 81% de 345 gobiernos locales. El 60,9% expresó contar con institucionalidad exclusiva para tratar los temas de riesgo y desastres en el territorio, en sentido contrario, 108 municipalidades manifestaron que no cuentan con institucionalidad exclusiva. Y solo un municipio está desarrollando una nueva instancia municipal dedicada a este tema en particular. Hay que considerar que el 38,7% restante no implica que no trabaje el área, sino que se puede encontrar diluida la responsabilidad en el organigrama municipal y en funcionarios con múltiples tareas.

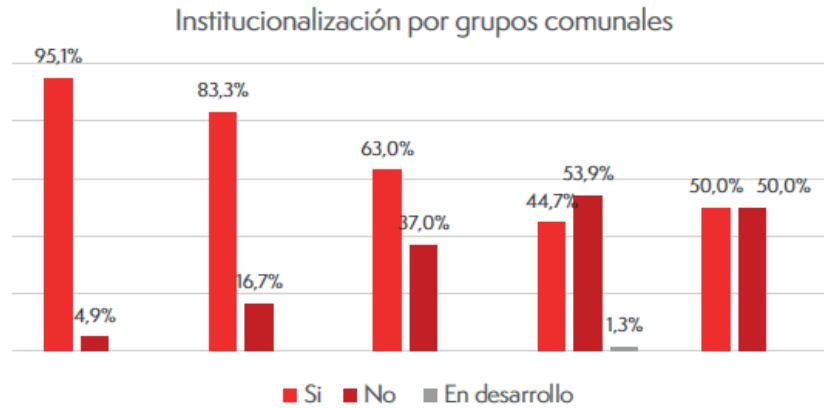
Gráfico N°1: Porcentaje de institucionalización en riesgo y desastre



Al cruzar los datos mediante la tipología Subdere que permite conocer el comportamiento del municipalismo a través de la variable territorial, el siguiente gráfico muestra una clara tendencia entre urbanidad e institucionalización; conforme la urbanidad y desarrollo aumentan más probabilidades hay de una instancia con dedicación exclusiva en la municipalidad que trata el tema. En comparativa de los extremos, el grupo 1 el 95,1% cuenta con una instancia, mientras el grupo 5 llega al 50%. Un dato no menor considerando que los municipios de menor desarrollo y mayor ruralidad en el país son la mayoría de los gobiernos locales, aunque en términos demográficos, el primer grupo concentra sobre la mitad de la población del país.

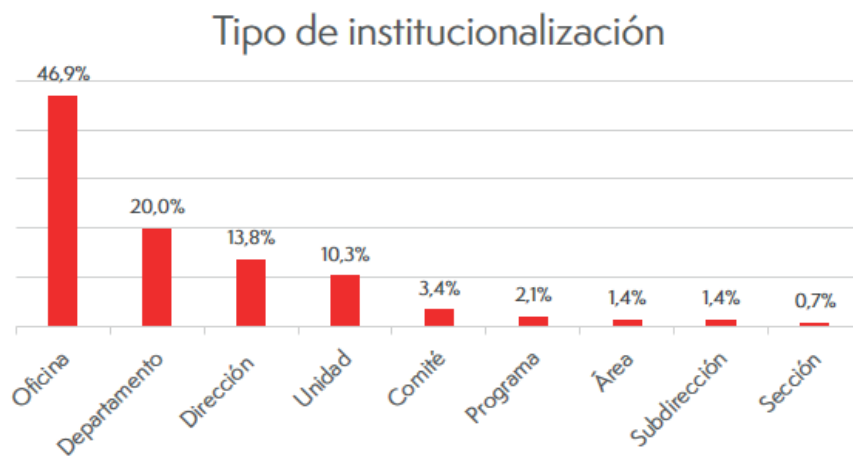


Gráfico N°2: Porcentaje de institucionalización en riesgo y desastre por grupos comunales



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

En este contexto es menester conocer el tipo de institucionalización que otorgan los municipios a la hora de tratar el tema. El siguiente gráfico se hizo a partir de la respuesta de 145 municipalidades equivale al 85% de los gobiernos locales que afirmaron contar con institucionalidad. La oficina es el instrumento preferido por los municipios con el 46,9%, seguido por departamento con el 20%, ambas instituciones con dependencias administrativas diversas y por tanto insertas en Direcciones. En tercer lugar destaca la Dirección permite tener su propio presupuesto y mejores canales de comunicación por la propia autonomía que implica la direcciones dentro del organigrama municipal.



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

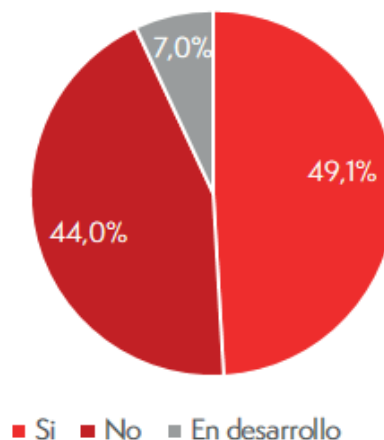


¿El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) u otro documento municipal identifica explícitamente riesgos, grupos o territorios vulnerables proponiendo acciones dirigidas a reducir riesgos?

Desarrollar documentos oficiales que identifiquen los riesgos naturales y antrópicos que está expuesta la comuna es fundamental para la realización de políticas de mitigación, prevención y gestión del riesgo. En relación a lo anterior se preguntó sobre la incorporación de aquella información en el Plan de Desarrollo Comunal entendiendo que es una herramienta obligatoria para los municipios que guía el quehacer local. La información obtenida fue de 273 municipios representa el 79,1% del total de gobiernos locales del país. El 49,1% afirmó contar documentación; el 44% no lo tiene y el 7% está en proceso.

Gráfico N°4: La municipalidad cuenta con documento que identifique riesgos en el territorio

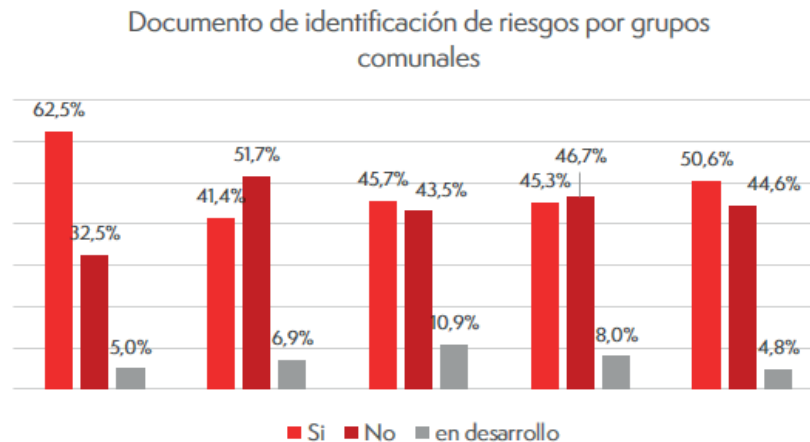
Documento municipal que identifique riesgos en la comuna



La existencia de documentos que identifique los riesgos utilizando la variable de grupos comunales de la SUBDERE nos muestra la dispersión de resultados desde la mirada territorial. El grupo 1 presenta mayor cumplimiento con disponer de documentación, mientras que el resto de los municipios mantiene tendencia cuyos márgenes de movimiento oscilan con diferencias porcentuales entre 1% a 10%. El gráfico no permite afirmar que la variable territorial juegue un rol fundamental en los aspectos estudiado, por tanto se puede abordar desde otras variables intervinientes a estudiar como el capital humano disponible o la holgura presupuestaria comunal.



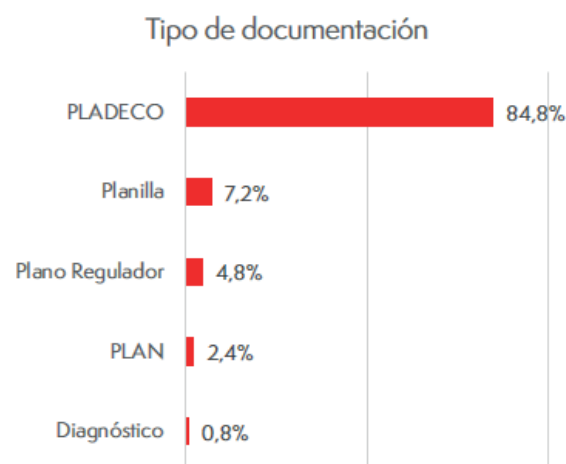
Gráfico N°5: Existencia de documento municipal que identifique riesgos por grupos comunales



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

El total de municipios que contestaron afirmativamente contar con algún documento, el 93% especifico el tipo de herramienta. En este sentido el 84,85% utiliza el PLADECO, no obstante como instrumento de largo alcance y que guía el actor local es relevante, sin embargo por la propia naturaleza de la identificación de riesgo es recomendable la creación de estudios paralelos que permita levantar información detallada del territorio y que este se encuentre en constante proceso de actualización acorde a las dinámicas locales. Es seguido y en menor medida, por una planilla de manejo interno que identifica zonas de riesgo, luego el Plano Regulado, Plan comunal y finalmente diagnóstico.

Gráfico N°6: Tipo de documento escogido por municipalidades que identifica riesgos



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

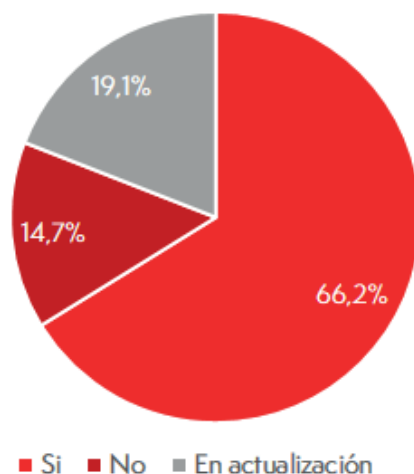


¿La municipalidad cuenta con Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado?

El Plan Comunal de Protección Civil y Emergencia es obligatorio para todos los municipios y es parte de un entramado mayor, vinculándose de manera directa con los planes provinciales, regionales y nacionales de protección civil y emergencia. No es baladí contar con un plan actualizado, sino que marca la diferencia en la gestión de desastres a nivel local, su vinculación con las distintas esferas territoriales y actores institucionales. Esta pregunta fue contestada por 278 municipalidades del país. El 66,2% de las municipalidades tienen actualmente un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado; el 19,1% se encuentra en actualización y solo el 14,7% no tiene un plan comunal o se encuentra desactualizado y sin fecha de actualización.

Gráfico N°6: La municipalidad cuenta con Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado

¿Cuentan con un Plan comunal de protección Civil y emergencias actualizado?

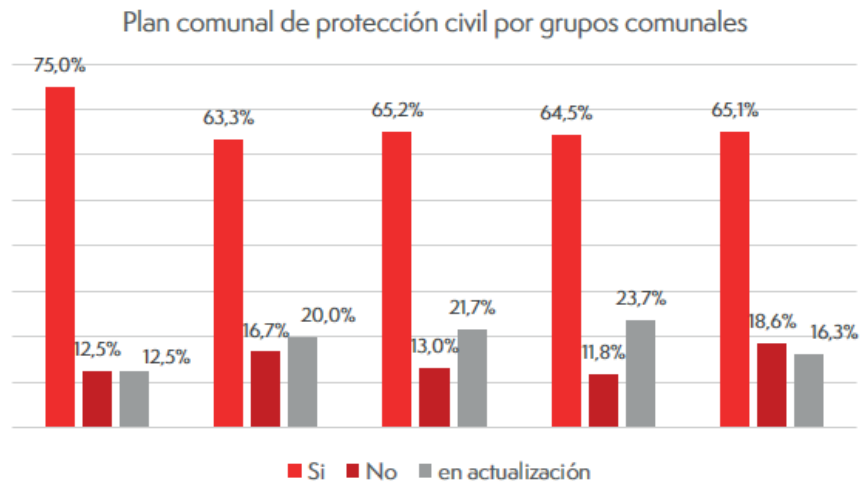


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

A nivel territorial destaca el mejor resultado en la comuna grupo 1, mientras que en el resto se mantiene la misma tendencia que va de cumplimiento del 63% al 65%, un buen indicador a nivel general, considerando además que una parte importante de los municipios está en proceso de actualización. Hay que relevar que el grupo con mayor cantidad de municipalidades que no cuentan con un plan y no está en proceso de actualización son aquellas pertenecientes al grupo 5 comunas semi-urbanas y rurales con desarrollo bajo.



Gráfico N°7: Existencia del plan comunal de protección Civil por grupos comunales



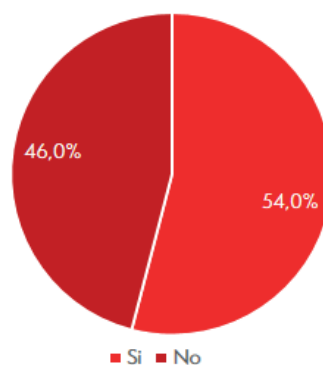
Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

¿Su municipio destinó recursos exclusivos en 2018 para ejecutar acciones para la reducción de riesgos y desastres y/o gestión de desastres?

La implementación de planes de gestión y reducción del riesgo necesitan recursos de distinto tipo para el cumplimiento de objetivos. El financiamiento es relevante para toda política a desarrollar, en este contexto el 54% de los municipios informaron que cuentan con financiamiento para tratar el tema en cuestión y el 46% no entrega fondos exclusivos, es decir cuentan con una política reactiva. No obstante, hay que diferenciar que los recursos otorgados por los gobiernos locales se enmarcan en distintas etapas dentro del proceso completo y a la vez está condicionado por la holgura presupuestaria de cada Municipalidad. Los datos a nivel general se deben comprender como una tendencia que varía en cada realidad local.

Gráfico N°8: La Municipalidad destina recursos exclusivos para la reducción y/o gestión de desastres en 2018 (glosa presupuestaria)

La Municipalidad destina recursos exclusivos para la reducción y/o gestión de desastre en 2018

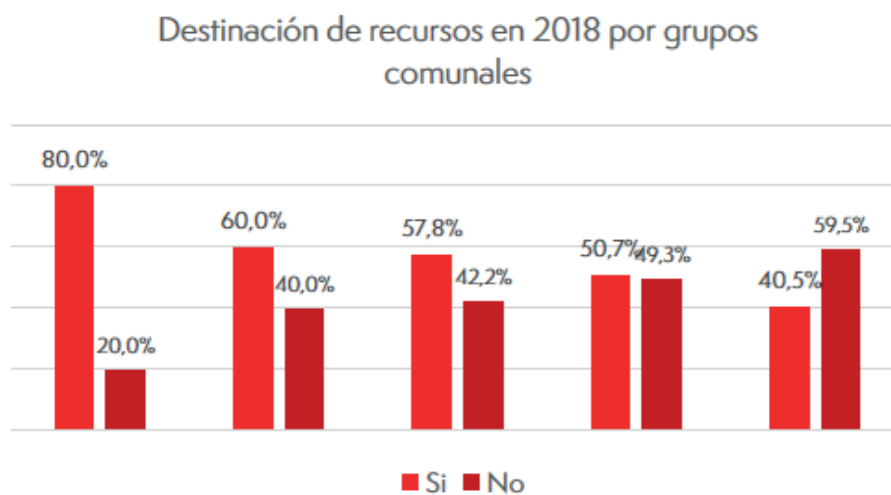


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018



Al analizar los datos por los grupos comunales nos damos cuenta que existen diferencias importantes conforme el factor territorial, tal como se muestra el gráfico N°9, además existen diferencias en el monto promedio que destinan por grupo comunales. El grupo 1 destina en promedio \$55.109.305 millones; el grupo 2 \$44.763.267; el grupo 3 \$21.661.765; el grupo 4 \$14.354.800 y finalmente el grupo con mayor ruralidad llega a \$14.985.245 millones de pesos. Existen por tanto diferencias relevantes en la capacidad financiera de solventar la reducción y/o gestión de desastres en el presente año por parte de los municipios que tiene recursos exclusivos para el área.

Gráfico N°9: La Municipalidad destina recursos exclusivos para la reducción y/o gestión de desastres en 2018 (planilla presupuestaria) por grupos comunales



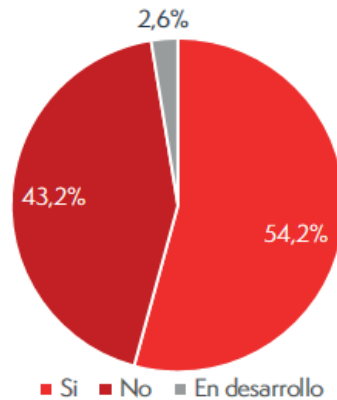
¿La Municipalidad aplica en su gestión un plan de Reducción de Riesgo de Desastres?

La gestión del riesgo es fundamental para todas las instituciones del estado y primordial para tener una buena política en miras del buen manejo ante situaciones adversas. La gestión permite utilizar herramientas para tener conocimiento acabado de la realidad y tomar medidas que permitan la gestión, reducción y conocimiento de las distintas variables intervinientes. En este contexto, de un total de 271 municipalidades del país, el 54,2% respondió que aplica alguna acción para la gestión de reducción de riesgos en la municipalidad; no obstante, aún hay municipalidades que por distintos motivos no han aplicado herramientas que apunten a ese fin, representan el 43,2%. Un dato relevante y perfectamente reversible mediante la concientización de la relevancia de las medidas a tomar. El 2,6% por otra parte están desarrollando herramientas de gestión en riesgo.



Gráfico N°10: La Municipalidad aplica al menos alguna acción para la gestión de reducción de riesgo

Alguna acción para la gestión de reducción de riesgo

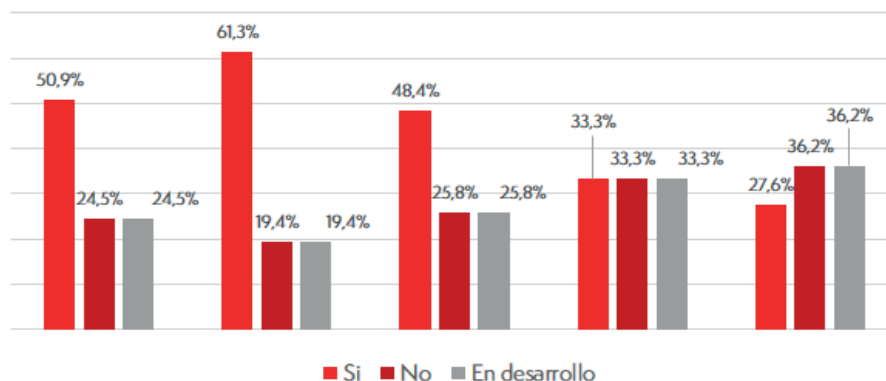


Fuente: Elaboración propia AMUCH 2018

El análisis de los datos en base a los grupos comunales destaca el grupo 2 de comuna con los mejores resultados, mientras que los municipios de menor desarrollo y mayor ruralidad obtienen los resultados más bajos en la aplicación de alguna acción para la gestión de reducción de riesgos, no obstante, los mismos grupos presentan altos porcentajes de estar desarrollando medidas para revertir la situación.

Gráfico N°11: La Municipalidad aplica alguna acción para la gestión de reducción de riesgo por grupos comunales

Alguna acción para la gestión de reducción de riesgos por grupos comunales



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

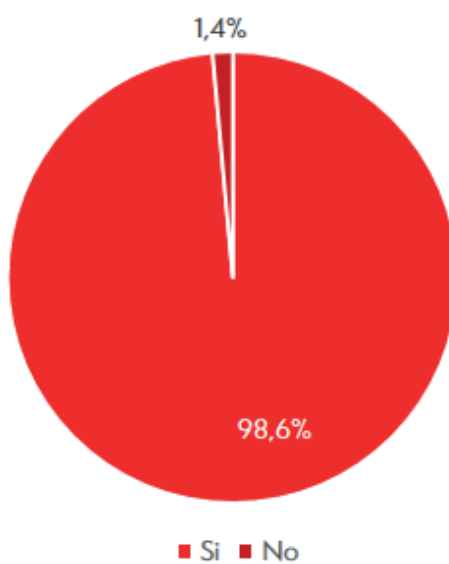


¿Existe vinculación actual del municipio con organismos estatales, privados y territoriales para abordar el tema de gestión de desastres?

Un total de 278 municipalidades que incluye aquellos municipios que no cuentan con institucionalidad en la gestión de riesgo, manifestaron en un 98,6% su vinculación con distintos actores territoriales. Una excelente práctica que está regulada por Ley a través de vinculación con organismos estatales en la gestión de riesgos y respuesta ante desastres. La formación de los Comité de Emergencias Comunal (COE) ante situaciones obliga la vinculación. Los municipios que cuentan con institucionalización en materia de riesgo y desarrollan trabajo constante están mayormente preparados por sobre aquellos que se activan de manera reactiva.

Gráfico N°12: Vinculación del municipio con distintos actores en la gestión de desastres

Vinculación municipal con actores nacionales y territoriales

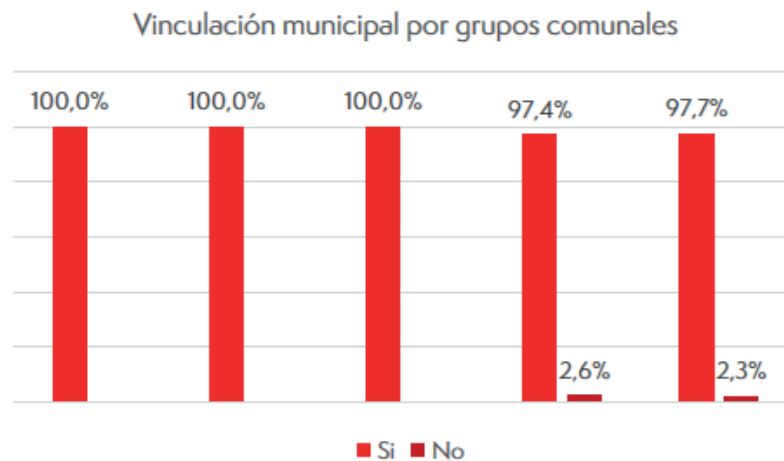


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

En este aspecto en relación a los grupos comunales, existe un alto porcentaje de vinculación en todos, mientras que el 1,4% del anterior gráfico se distribuye en los grupos comunales 4 y 5, que comparten la ruralidad como denominador común.



Gráfico N°13: Vinculación del municipio con distintos actores en la gestión de desastres por grupos comunales

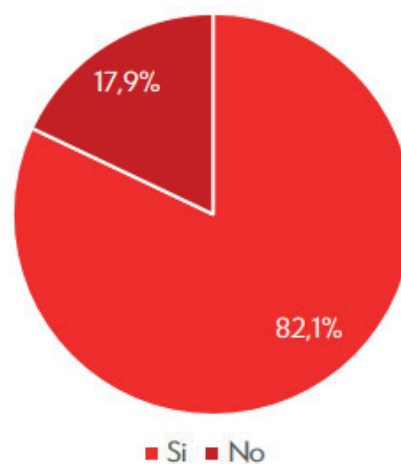


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

¿Los funcionarios municipales a cuántas capacitaciones han asistido durante los años 2017 – 2018 en gestión de riesgos?

La capacitación es una herramienta fundamental para los funcionarios en general, permite incorporar conocimientos en área específicas en buscas de mejoras en la gestión interna local, por tanto potencia el capital humano existente. Un buen antecedente es que funcionarios de 224 municipalidades del país han participado en distintas capacitaciones realizadas por instituciones diversas, entre la más destacada es ONEMI. El 17,9% de no ha sido capacitado, puede ser explicado porque esos municipios no cuentan con institucionalidad y por tanto no hay funcionarios con dedicación exclusiva para tratar esa área.

Gráfico N°14: Participación de capacitaciones a funcionarios en gestión de riesgos durante 2017 - 2018

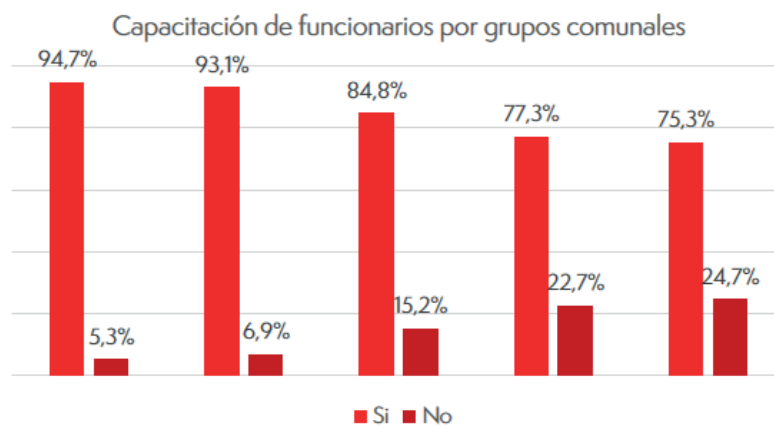


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018



La participación de capacitaciones hay diferencias acorde la territorialidad. A nivel general, todos los grupos comunales presentan sobre un 75%, los números con menor participación es conforme aumenta la ruralidad y disminuye el desarrollo de los municipios. Un tema relevante a tener en cuenta, considerando que los municipios pequeños presentan menor cantidad de funcionarios y a la vez menor profesionalización, siendo en este sentido las capacitaciones un complemento fundamental que permite la formación continua y especialización necesaria para tratar la gestión del riesgo local.

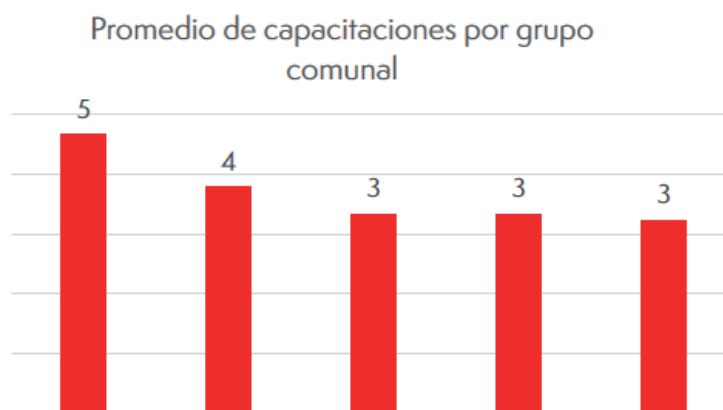
Gráfico N°15: Participación de capacitaciones a funcionarios en gestión de riesgos durante 2017 – 2018 por grupos comunales



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

Complementario al gráfico anterior, los promedios de capacitación realizadas por grupos comunales presenta diferencias en función del emplazamiento territorial de los municipios. Nuevamente las comunas urbanas con mayor desarrollo presentan mejor índices por sobre rurales y menor desarrollo.

Gráfico N°16: Promedio de asistencia a capacitaciones 2017 – 2018 por grupos comunales



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

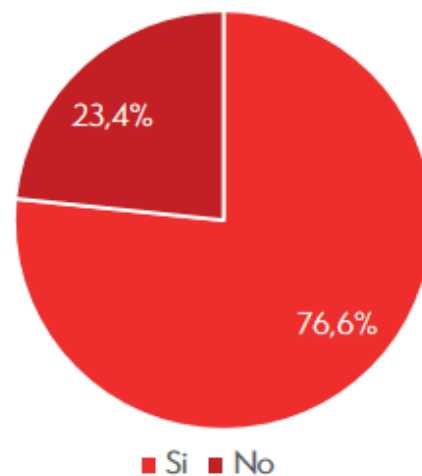


¿El municipio ha realizado actividades territoriales informativas u de otro tipo con la comunidad para la gestión y reducción de desastres?

La gestión de riesgo no debe quedar ensimismada en la propia estructura, sino que debe tener una vocación hacia la comunidad, es relevante la capacidad y voluntad que tengan los gobiernos locales para desenvolverse en el territorio. El 76,6% ha realizado actividades en algún tipo, sumando 72 municipalidades que no cuentan con institucionalidad han desarrollado políticas territoriales. Las actividades más comunes del municipalismo responden a simulacros ante terremotos, tsunamis e incendios forestales. Las actividades más nombradas son de promoción y difusión en la población de buenas prácticas ante eventos catastróficos. No obstante, hay un déficit relevante de determinar cuáles son los puntos críticos en particular de la comuna, por lo general las difusiones son genéricas sin abordar la dinámica del territorio en particular que permita a los ciudadanos contar con herramientas que faciliten la toma de decisión.

Gráfico N°17: realización de actividades en territorio sobre gestión y reducción de desastres

Realización de actividades por parte del municipio en territorio

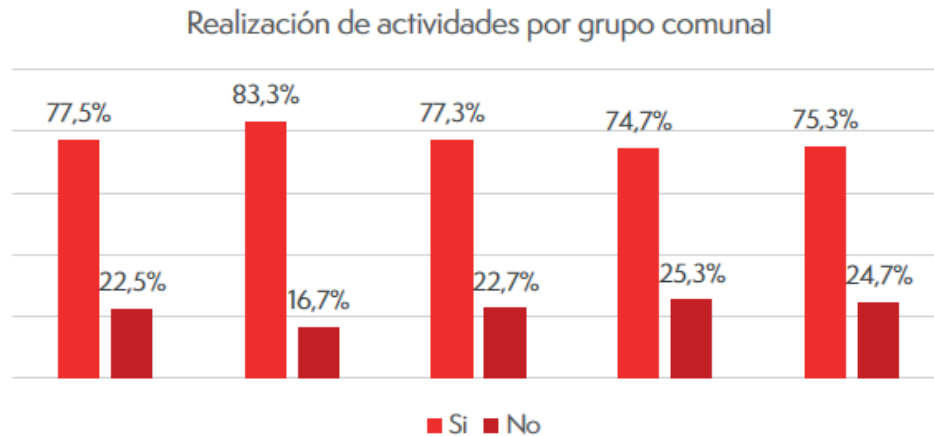


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

A nivel general se aprecia que sobre el 75% de los municipios en todos los grupos comunales han desarrollado actividades, un buen indicador y con una posibilidad de crecimiento importante considerando que muchas de las actividades pueden ser subproductos de otras instancias principales desarrollado por los gobiernos locales en el territorio, generando relaciones ganar-ganar apoyadas en la voluntad y eficiencia en la utilización de gastos.



Gráfico N°18: realización de actividades en territorio sobre gestión y reducción de desastres por grupos comunales



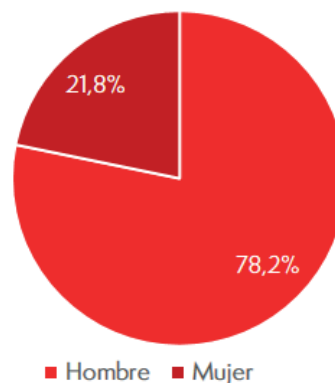
Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

¿Qué estudios tiene quien lidera esta oficina, departamento, programa o dirección? Especificar si trata de estudios de enseñanza básica, media, pregrado y/o posgrado y la identificación binaria de género.

La equidad de género es relevante para la creación de sociedad con igualdad de oportunidades sin diferencias arbitrarias e ideológicas que menoscaben a otra persona por sus características, en definitiva es cuadrarse con normativas internacionales y a la vez con sistema político democrático con enfoque de DDHH. En este sentido se analizó la distribución binaria de género de personas a cargo de la gestión y reducción de riesgo. Se obtuvo un total de 248 respuestas, el 78,2% son hombres mientras que mujeres alcanza al 21,8%.

Gráfico N°19: identificación binaria (hombre / mujer) de persona a cargo en la gestión y reducción de desastres en la comuna

Distribución binaria de persona a cargo

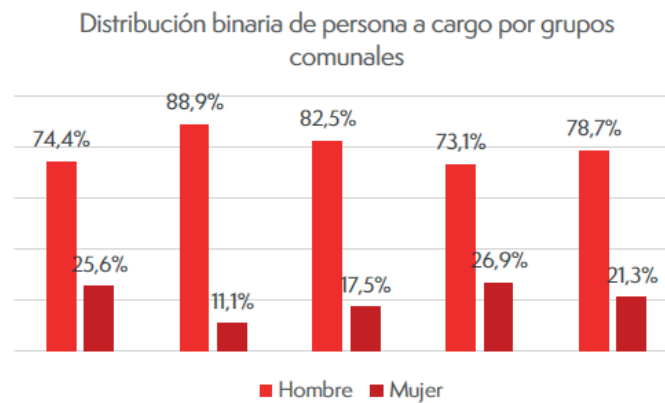


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018



La distribución binaria de género a través de los grupos comunales no presenta variaciones significativas acorde al territorio, el gráfico N°20 presenta los porcentajes de distribución binaria de los grupos.

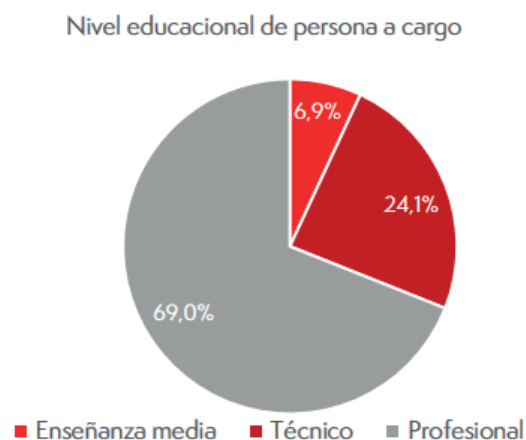
Gráfico N°20: identificación binaria (hombre / mujer) de persona a cargo en la gestión y reducción de desastres por grupos comunales



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018

El capital humano es fundamental para la especialización, eficiencia y eficacia de desarrollo de una política determinada, por tanto no es baladí el expertiz profesional de las personas a cargo de aplicar la gestión y reducción de desastres en la comuna. Además hay que ser claro en diferenciar la educación formal e informal, comprendiendo que el desarrollo actual del país ha permitido un amplio nivel de profesionalización, instancias hace unas décadas atrás limitadas y reducidas. En relación a este punto, se preguntó a los municipios sobre la educación formal, el 69% de la persona a cargo de la instancia o aplicación política es profesional, con o sin dedicación exclusiva; las personas con estudios técnicos o técnico superior llegan al 24,1% y solo el 6,9% de los municipios respondió que el encargado presenta enseñanza media completa.

Gráfico N°20: Nivel educativo de persona a cargo en la gestión y reducción de desastres

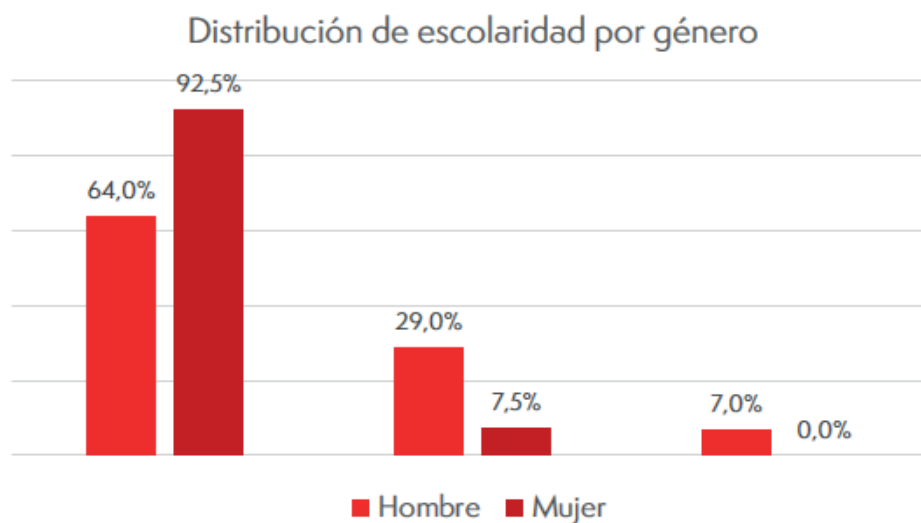


Fuente: elaboración propia AMUCH 2018



Al cruzar la información anterior en base al binarismo hombre y mujer, nos permite vislumbrar el nivel educativo de cada uno de manera general. Los datos muestran que el 92,5% de las mujeres son profesionales; mientras que el 64% de los hombres son profesionales, a pesar que son la mayoría. En tanto, las carreras técnicas el 29% son hombres y el 7,5% mujeres; finalmente quienes cuentan solo con enseñanza media todos son hombres y representan el 7% de su grupo.

Gráfico N°21: Nivel educativo de persona a cargo en la gestión y reducción de desastres por identificación binaria (hombre / mujer)



Fuente: elaboración propia AMUCH 2018



CONCLUSIONES

El presente estudio permitió dar cuenta de la situación actual de las Municipalidades en materia de gestión de riesgos y desastres, las mediciones realizadas permite hablar de una tendencia en la materia de investigación. En el marco teórico se presentó la relevancia que tienen los gobiernos locales en desarrollar institucionalización con dedicación exclusiva sobre la gestión y reducción de riesgos en los territorios. En este contexto el rol del Municipio se vuelve fundamental, por un lado es la puerta de entrada al Estado y ante distintos desastres es el primero en actuar a nivel local, siendo también la primera institución recurrida por la ciudadanía, por su propia naturaleza es el actor fundamental en la articulación territorial con distintos actores. La muestra del 80% de los municipios del país demostró que la tendencia de los gobiernos locales es a contar con institucionalización para aplicar políticas de gestión y reducción de riesgos de desastres. El dato anterior se debe entender en base con el desarrollo institucional, no en relación a la eficiencia y eficacia en tratar el tema de estudio, porque la comprensión de los municipios en gestión de riesgos y desastres es disímil, tal como se encuentra expresada en la profundidad teórica de accionar y los planes de acción de las casas consistoriales.

Al cruzar la información con la tipología SUBDERE que permite dimensionar desde el aspecto territorial y nivel desarrollo la institucionalización municipal, demuestra la consolidación de la heterogeneidad del municipalismo, conforme aumenta la urbanidad y el desarrollo de las comunas la tendencia es que exista una instancia que se dedica al tema, inversamente sucede conforme la ruralidad aumenta y el desarrollo baja. Un dato no menor considerando la capacidad de respuesta que tengan éstos últimos ante emergencias en su territorio. En relación a los municipios que cuentan

con institucionalidad el 46,9% opta por oficina, un dato importante, porque al desarrollarse a partir de ahí significa una dependencia administrativa de una Unidad o Dirección, teniendo como consecuencia que las jefaturas directas deban generar canales de comunicación siguiendo el orden jerárquico, su financiamiento de igual manera está comprometido a partir de un presupuesto de la institucionalidad macro y su distribución interior. Una buena combinación de factores institucionales permite tener a funcionarios con dedicación exclusiva a los cargos asignados, con canales de comunicación claros y medición de procesos de gestión interna que permita una evaluación constante para alcanzar resultados óptimos.

En relación al uso de recursos financieros en el 54% de los casos cuentan con recursos exclusivos enfocados a planes de reducción y gestión de emergencias o desastres. La variación se da a nivel particular de los municipios y la holgura presupuestaria que tengan para desarrollar una política de largo alcance de manera proactiva o funcionamiento reactiva. La heterogeneidad es la variable transversal. No obstante, la cifra expuesta tiene diferencias relevantes conforme la variable de urbanidad, mientras que en grandes comunas urbanizadas solo el 20% no cuenta con recursos exclusivos en las comunas pequeñas con predominancia rural esa cifra aumenta al 59,5%. En relación al monto promedio de ambos extremos también existen diferencias de los recursos que se destinan, las primeras urbanas tienen promedio 55 millones de pesos mientras que las zonas de predominancia rural de bajo y medio desarrollo la cifra es de casi 15 millones de pesos.

En miras del trabajo que realizan las instancias dedicadas al tema es fundamental tener un foco



proactivo y prospectivo debido a que los eventos son inevitables y sin conocimiento de cuánto van ocurrir, pero sí se puede abordar desde la reducción de desastres y la gestión del riesgo existente, en relación a la generación de documentación que identifique riesgos el 49,1% cuenta con algún tipo, no es baladí su tenencia porque es el vector para la construcción de planes de contingencia ante el catastro realizado, la información permite desarrollar acciones con el conocimiento acabado de la realidad local y por tanto obtener mejores resultados. El 44% que no cuenta con documentos genera un déficit relevante en la calidad de la política que pueda desarrollar, porque al ignorar las dinámicas territoriales afecta la calidad de servicios y por tanto pone en riesgos los asentamientos humanos.

La planificación estratégica es relevante en todas las áreas porque apuntan a objetivos compartidos en la estructura local que se complementa con los objetivos a nivel particular, los Planes de Desarrollo Local (PLADECO) obligatorios por ley es una alternativa para plasmar la información recolectada, siendo en el 84,8% de los casos la opción escogida. El Plan Regulador Comunal es utilizado por el 4,8%. El resto de los municipios que cuentan con levantamiento de información utilizan otro tipo de documentos no oficiales como: planillas, planes y diagnósticos locales. El contar con aquella documentación independiente de dónde se plasme, es considerado una buena práctica a replicar. No obstante, hay documentación oficial que deben cumplir por Ley los gobiernos locales, el Plan Comunal de Protección Civil y Emergencia (actualizado), en el 66,2% los municipios tienen planes actualizados, por sobre la cantidad de municipalidades que manifestaron contar con institucionalidad, en 53 gobiernos locales los planes están en proceso de actualización; y finalmente en el 14,7% está desactualizado y sin planes de actualización. El país en su conjunto está expuesto a riesgos naturales y antrópicos, por tanto

tener aquella documentación al día es relevante. Hay que destacar que sobre el 63% en todos los grupos comunales medidos conforme la tipología SUBDERE cuenta con sus respectivos planes actualizados.

Las municipalidades deben estar preparadas antes y después de un evento, en estos términos la gestión de reducción de riesgos es una herramienta esencial que se puede aplicar en el territorio para minimizar las consecuencias de vida y económicas y la incidencia. El 54,2% de las municipalidades realiza planes que apunten al menos a una etapa en el ciclo de gestión de riesgos, el 43,2% no lo realiza. La experiencia internacional ha demostrado que para evitar pérdidas de vidas humanas, materiales, mantener eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, las inversiones en gestión de desastres es primordial como perspectiva de largo plazo. Las medidas tomadas por los municipios en este sentido no pueden ser de carácter unilateral, sino del Estado en su conjunto que lleven al fortalecimiento de la gestión en reducción de riesgo y su vinculación con los actores territoriales, privados y no gubernamentales. La política de participación ciudadana es también relevante, el 76,6% de las municipalidades desarrollan actividades de vinculación territorial desde la promoción y difusión, materializados en algunos casos en grandes simulacros conjunto a ONEMI, una excelente práctica. Mantener una participación activa ciudadana y una política de prevención apunta al fin último de todo, salvaguardar la vida los habitantes, su empoderamiento y conocimiento de los planes es vital para cualquier política. El 98,6% de los municipios que contestaron la encuesta manifestó la vinculación con distintos actores, si bien el alto porcentaje pareciera ser un buen indicador, no lo es del todo, porque la vinculación que tienen las municipalidades sin institucionalización con el Estado central es de términos procedimentales de



cumplimiento de la Ley actualmente vigente, por ende al no tener profesionales con dedicación exclusiva se diluye el trabajo territorial a eventos específicos, en vez de contar con una política de largo alcance, con indicadores que midan el cumplimiento de objetivos y se gestionen los resultados.

En términos estructurales de la composición de las instancias municipales dedicadas al tema de estudio en el aspecto de género se vislumbró que el 21,8% se identifican como mujeres mientras que hombres llega al 78,2%. A nivel de capital humano de tomadores de decisiones el 69% son profesionales universitarios; el 24,1% técnicos y el 6,9% presenta enseñanza media completa.

A nivel general los municipios del país aún tienen brechas importantes a subsanar en la reducción y gestión de riesgos locales, más aun en aquellos con mayor ruralidad y menor desarrollo, la diferencia territorial sigue siendo un factor relevante en la caracterización del municipalismo. Por lo mismo, es importante que el Estado pueda aportar por medio de estudios específicos de riesgos e inversiones en obras, a las municipalidades en estos temas, especialmente en la etapa de prevención y mitigación de la gestión de riesgo.

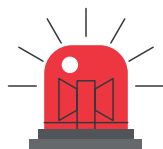


BIBLIOGRAFÍA

AMUCH. (2017). Municipios en la Gestión de Riesgos y Emergencias. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

- Chuquisengo, O. (2011). Guía de Gestión de Riesgos de Desastres. Aplicación Práctica. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- CNID. (2016). Hacia un Chile resiliente frente a desastres: una oportunidad. Santiago.
- Herrán, C. (2012). El cambio climático y sus consecuencias para América Latina. Proyecto Energía y Clima, Fundación Friedrich Ebert, 6 - 12.
- IFRC. (S.F). Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Recuperado el 31 de Julio de 2018, de <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/gestion-de-desastres/>
- ONEMI. (2016). Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile.
- PNUD. (2012). Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2016). Manual para la incorporación del enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres en el municipal. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sputnik. (26 de Diciembre de 2016). Chile es el país de la OCDE que más recursos destina a efectos de catástrofes naturales. Sputnik Mundo. Recuperado el 31 de Julio de 2018, de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201612261065848103-chile-recursos-catastrofes/>
- UNESCO. (2011). Manual de Gestión de riesgos de desastres para comunicadores sociales. Lima: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.





ESTADO DE SITUACIÓN:

*¿QUÉ HAN HECHO LOS MUNICIPIOS
EN GESTIÓN DE RIESGO?*