

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

PROGRAMA REGULARIZADO - VERSIÓN: 7
SERVICIO NACIONAL DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA ANTE DESASTRES
MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROBLEMA

Baja capacidad que presentan las comunas del país para gestionar el riesgo de desastres

PROPÓSITO

Comunas del país fortalecen sus capacidades para gestionar el riesgo de desastres en el país.

DIAGNÓSTICO

Como contexto general, el territorio nacional se encuentra emplazado en el cinturón de fuego del Pacífico, donde subyacen la Placa Sudamericana con la Placa de Nazca, sumado a esto las multiamenazas presentes en el territorio cumplen con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad al cambio climático (CMNUCC, 2015). Además, es uno de los países miembros de la OCDE con un 54% de su población y un 12,9% de su superficie total expuesta a tres o más tipos de amenazas. Lo antes expuesto, se ha visto reflejado a lo largo de nuestra historia con múltiples emergencias y desastres en todo el país y que tienen en común la pérdida de vidas, daños en los bienes, servicios, infraestructura, alteración en los medios de vida, entre otros, como por ejemplo: remociones en masa que han afectado a las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta (1991, 2015), Atacama (2015), Los Lagos (2017), Metropolitana (1993, 2009), Magallanes (2010); sismos y tsunamis que afectaron a las regiones de Tarapacá (2014), (2010) regiones de Coquimbo a Los Lagos; incendios forestales en las regiones de Valparaíso (2014, 2017), O'Higgins, Maule, Biobío, Ñuble (2018, 2023), Magallanes (2005, 2011); erupciones volcánicas en las regiones de Los Lagos (2008), Los Ríos (2011), La Araucanía (2008, 2015, 2023).

Es así como en Chile, se promulga la Ley 21.364, que crea el Sistema Nacional de Protección Civil y Gestión del Riesgo de Desastres (SENAPRED), con el objetivo de fortalecer las capacidades del país en la gestión integral del riesgo de desastres y la protección civil. Nace de la necesidad de contar con un marco legal actualizado y coherente que permita mejorar la prevención, preparación, respuesta y recuperación frente a desastres naturales y antropogénicos. A su vez en la ley 21.364 se indica la creación del "Programa para la Gestión de Riesgo de Desastres" y su respectivo Reglamento Decreto N° 338, estos instrumentos son el marco normativo para la formulación de las bases del Programa y establece líneas de financiamiento, criterios de priorización, requisito de postulación, entre otros.

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), es el proceso continuo de carácter social, profesional, técnico y científico de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, regulaciones, instrumentos, estándares, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres, con el propósito de evitar la generación de nuevos riesgos de desastres, reducir los existentes y gestionar el riesgo residual. También considerará, además de la organización y gestión de los recursos, las potestades y atribuciones que permitan hacer frente a los diversos aspectos de las emergencias y la administración de las diversas fases del ciclo del riesgo de desastres (Ley 21.364); la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) es la actividad orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres, la reducción de los riesgos de desastres existentes y a la gestión del riesgo residual, todo lo cual contribuyen al desarrollo sostenible del país.

En este contexto, las capacidades son todos aquellos recursos ya sean económicos, humanos, científicos, técnicos, legales, etc., y acciones que permiten disminuir las vulnerabilidades y fortalecer la gestión del riesgo de desastres y, a partir de ello, reducir el riesgo de desastres y responder ante las emergencias, minimizando los daños y pérdidas, de acuerdo a lo establecido en la ley 21.364.

La importancia de fortalecer las capacidades que permitan realizar una adecuada GRD, contar con fuertes acciones transversales de coordinación del sistema, e incorporar la RRD en las actividades e instrumentos elaborados por el mundo público, privado y las comunidades, con la finalidad de disminuir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades adaptadas a cada una de las realidades territoriales.

En relación a las características del territorio nacional incluye varios elementos clave, tales como:

Capacidades institucionales: Se debe analizar la capacidad de las instituciones locales, regionales y nacionales para planificar, coordinar y responder efectivamente a los desastres. Esto incluye evaluar la disponibilidad de recursos humanos, financieros y técnicos, así como la existencia de marcos legales y políticas adecuadas.

La baja capacidad se presenta cuando la comuna no es capaz de tener la sinergia con los diferentes niveles sectoriales, institucionales y con una participación activa de la sociedad civil organizada. Esto es posible medirlo empíricamente a través del procedimiento de institucional de lecciones aprendidas, los simulacros que evidencian las fortalezas y deficiencias de las comunas y donde además los planes comunales de gestión del riesgo se ponen a prueba, por ende carecer de estos o no tenerlos evidencian problemas de coordinación. Por ende los instrumentos de gestión tales como los planes comunales permiten dar soporte a la baja capacidad que presentan las comunas.

Evaluación de riesgos: donde es necesario una evaluación exhaustiva de los riesgos de desastres presentes en la comunidad o área en cuestión. Esto implica identificar los peligros naturales y antropogénicos que podrían causar desastres, así como evaluar la vulnerabilidad de la población y los activos expuestos a estos riesgos.

Coordinación y colaboración: Es importante evaluar la eficacia de los mecanismos de coordinación y colaboración entre diferentes actores

involucrados en la gestión del riesgo de desastres, incluyendo gobiernos, organizaciones de la sociedad civil.

Un diagnóstico completo de la baja capacidad para gestionar el riesgo de desastres considera estos y otros factores relevantes para identificar las debilidades existentes y formular recomendaciones específicas para mejorar la capacidad de preparación, respuesta y recuperación frente a los desastres.

Kreimer, A., & Arnold, M. (Eds.). (2000). *Managing disaster risk in emerging economies* (Vol. 2). World Bank Publications.

En función a lo antes explicado es que la baja capacidad que contribuye a mantener o aumentar el riesgo de desastres, dificultando la gestión del riesgo en general, manteniendo y perpetuando las condiciones de vulnerabilidad y que limitan la GRD. En este sentido que las comunas no planifiquen como gestionar el riesgo afecta la respuesta, entre otras fases del riesgo.

Los Planes de Emergencia y Reducción del Riesgo de Desastres abarcan la planificación para la reducción del riesgo de desastres y la respuesta de la emergencia en los distintos niveles políticos administrativos.

Los Planes para la Reducción del Riesgo de Desastres contemplan las acciones tendientes a disminuir las vulnerabilidades en el territorio, incorporando acciones en materia de preparación y mitigación; en tanto los Planes de Emergencia, comprenden la coordinación general de las capacidades del Sistema para la respuesta frente a los distintos niveles de emergencia y establecen una estructura de gestión operativa de las emergencias, con claridad en las líneas de responsabilidad, autoridad y coordinación y la utilización eficiente y oportuna de los medios disponibles para la respuesta y rehabilitación (Ley 21.364).

Según un estudio realizado por el Departamento de Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres de SENAPRED, un porcentaje importante de las comunas en Chile no cuentan con un Plan de Gestión del Riesgo de Desastres debidamente elaborado y actualizado. Esto indica una falta de preparación y planificación a nivel local para enfrentar potenciales desastres. Cabe destacar que actualmente el 27 % aproximadamente de las comunas a nivel nacional carece de plan de emergencia, mientras que el 70% aproximadamente cuenta con un plan aprobado por decreto alcaldicio, sujeto a revisión cada dos años según lo estipula la ley 21.364. Además, en cuanto a los planes de Reducción de Riesgos de Desastres, el 80% de las comunas no posee un plan formal de acuerdo a los lineamientos de la ley 21.364; y el 20% restante cuenta con un plan bajo decreto alcaldicio.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMmRjNTIYTgtNTA3My00ODc4LWE3NTMtMzUwOWZIMzc2OTg1IiwidCI6ImM0YzZwZTZhLWJmMWMtNGM1NS05O>

Disparidades en la asignación de recursos para la GRD: Los datos del presupuesto nacional destinado a la gestión del riesgo de desastres muestran una disparidad significativa entre las diferentes regiones del país. Por ejemplo, mientras que algunas regiones reciben una asignación considerable de recursos para programas de mitigación, preparación y respuesta, otras regiones enfrentan una falta crítica de fondos.

Ello se vio reflejado en un análisis realizado el 2015 por el PNUD, que levantó información con 45 comunas a nivel nacional y posteriormente con 49 identificando la necesidad de financiar iniciativas en GRD y que las comunas no tenían la capacidad de solventar por sí mismos.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2025 (Miles de \$ 2024)	Producción estimada 2025 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2025 (Miles de \$ 2024)
Contratación de personal especializado en las comunas del país.	612.000	30 (comunas con profesional u técnicos prestando servicios)	20.400,00
Elaboración y/o actualización de los Planes de Emergencia y/o Reducción del Riesgo de Desastres	188.000	30 (Comunas con planes comunales elaborados y/o actualizados)	6.266,67
Gasto Administrativo	11.652		
Total	811.652		
Porcentaje gasto administrativo	1%		
Variación porcentual del gasto respecto a presupuesto inicial 2024	1,46%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2025 (cuantificación)
Población Potencial	Todas las comunas que representan el total del territorio nacional.	346 Comunas

<p>Población Objetivo</p>	<p>Comunas que no tengan la unidad de gestión del riesgo creada y/o que sus planes comunales de emergencia y/o RRD están desactualizados o requieran elaborarlos como lo establece la ley 21.364. Además, de acuerdo a la información recopilada por Senapred, a mayo del 2024, 240 comunas que tienen elaborados sus planes comunales actualizarlo o podrían elaborar el plan de RRD. Por lo tanto la población objetivo serían todas aquellas comunas que deban elaborar y/o actualizar los planes comunales de emergencia y/o RRD.</p>	<p>240 Comunas</p>
<p>Población Beneficiaria</p>	<p>Comunas que no tengan la unidad de gestión del riesgo creada y/o que sus planes comunales de emergencia y/o RRD están desactualizados o requieran elaborarlos como lo establece la ley 21.364. Además postulen al financiamiento de dichos instrumentos a través del Programa enviado la documentación solicitada en las bases del concurso, considerando además los recursos disponibles y posterior a la admisibilidad el lugar que ocupen en ranking que se define de acuerdo a los criterios objetivos de priorización establecidos en el Reglamento del Programa, que identifica dentro de su marco normativo la necesidad de establecer un ranking para entregar los recursos. El proceso de evaluación y priorización de las iniciativas o proyectos presentados se basa en tres criterios objetivos, cada uno con su respectiva ponderación:</p> <p>Índice Comunal de Factores Subyacentes del Riesgo (ICFSR) (20%) Este índice evalúa los procesos físicos y sociales que contribuyen a la creación de condiciones de riesgo de desastre en la comunidad, considerando: Ordenamiento Territorial Gobernanza Cambio Climático y Recursos Naturales Condiciones Socioeconómicas y Demográficas</p> <p>Índice Anual de Comunas con Menores Niveles de Desarrollo (50%) Basado en la ley N° 20.330 y su reglamento, este índice mide el nivel de desarrollo socioeconómico de las comunas, priorizando aquellas con menores niveles de desarrollo.</p> <p>Situación de Emergencia Categorizada en los Últimos 12 Meses (30%) Este criterio considera si la comuna ha sido afectada por una situación de emergencia categorizada como desastre o catástrofe en el último año, reflejando la urgencia y necesidad de recursos adicionales para la recuperación y preparación ante futuros eventos. Puntuación y Evaluación Las iniciativas que sean declaradas admisibles serán evaluadas según estos criterios y se les asignará un puntaje correspondiente. La puntuación final de cada iniciativa se calculará mediante la fórmula:</p> <p>$Puntuacion\ Final = (C1 \times 0.2) + (C2 \times 0.5) + (C3 \times 0.3)$</p> <p>Donde:</p> <p>C1: Puntaje obtenido en el Índice de Factores Subyacentes del Riesgo comunal. C2: Puntaje obtenido en el Índice de Comunas con Menores Niveles de Desarrollo. C3: Puntaje obtenido por la situación de emergencia experimentada por la comuna.</p> <p>Selección de Proyectos</p> <p>De acuerdo con los montos máximos de postulación uno de los escenarios para calcular la población beneficiaria es la cantidad de proyectos asignados a la categoría de contratación de profesionales, elaboración y/o actualización de planes comunales, no obstante cualquier postulación a las líneas de financiamiento de programa arrojará una cantidad superior de comunas por lo tanto el principio del programa abarcaría más comunas, considerando que no se puede estipular una estadística de financiamiento de comunas ya que está en proceso de adjudicación el año 2024 del programa el cual esta es operación.</p>	<p>60 Comunas</p>

Gasto por beneficiario 2025 (Miles de \$2024)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2025 (Meta)	2026	2027	2028
13.528 por cada beneficiario (Comunas)	60	60	60	60

Concepto	2025
Cobertura (Objetivo/Potencial)	69%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	25%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2025 (Estimado)
Porcentaje de comunas que fortalecen su capacidades para gestionar el riesgo de desastres	(Comunas que fortalecen sus capacidades para gestionar el riesgo de desastres en el año t / comunas beneficiadas en el año t) *100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Sentido de medición: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	100%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2025 (Estimado)
Porcentaje de comunas con plan de emergencia y/o RRD aprobado por el COGRID comunal	(Comunas beneficiadas con plan de emergencia y/o RRD aprobado por el Cogrid Comunal en el año t / comunas beneficiadas en el año t) *100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Sentido de medición: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	100%
Porcentaje de comunas con proyectos con informe de cierre aprobado	(Comunas con proyectos con informes de cierre aprobado en el año t/comunas que participaron en el segundo componente en el año t) *100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Sentido de medición: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	100%

II. EVALUACIÓN

1. Atinencia : Cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Diagnóstico

Se deben explicar los efectos identificados, respaldando cada uno de ellos con evidencia y sus respectivas fuentes de información. Se sugiere reorganizar cada uno de los párrafos de este apartado, de manera de dar cuenta claramente de cada una de las consecuencias negativas que se derivan del problema principal.

Se mantiene observación sobre la necesidad de incorporar los resultados obtenidos de las experiencias nacionales e internacionales mencionadas. Por ejemplo, en el caso del piloto realizado por SUBDERE se señala que es comparable con el programa propuesto, ya que comparten el mismo objetivo. Sin embargo, se debe tener en consideración que el objetivo de este apartado es presentar experiencias que permitan avalar la pertinencia del tipo de intervención propuesto.

2. Coherencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Objetivos y poblaciones

En la población objetivo se señala que 240 comunas podrían actualizar sus planes comunales o elaborar su plan de RRD. Sin embargo, no se está considerando en la cuantificación a aquellas comunas que no tienen su unidad de riesgo creada, según lo señalado en la descripción. En este sentido, la descripción de la población objetivo debe ser coherente con su cuantificación.

Por su parte, en la descripción de la población beneficiaria se reitera observación sobre especificar de qué manera se determina a qué componente ingresa cada comuna, considerando que cada comuna puede ingresar sólo a uno de los dos componentes.

En los criterios de prelación se señala que "Los proyectos seleccionables ingresarán en relación a los criterios de prelación antes mencionados". En lugar de "prelación" se debe señalar que son criterios de "priorización".

Estrategia de intervención

En la estrategia de intervención se debe especificar de qué manera los componentes se combinan y presentan en las diferentes etapas del programa.

El programa señala que las comunas pueden postular a ambos componentes si es que así lo requieren. Lo anterior se debe ver también reflejado en la producción de los componentes ya que, tal como está cuantificada actualmente, se estima que cada comuna participe únicamente de un solo componente.

Por último, el egreso de las comunas se debe medir por el logro del propósito, es decir, por el fortalecimiento de las capacidades para gestionar el riesgo de desastres y no solo por la entrega del servicio provisto por los componentes (contratación de profesionales y/o actualización de planes comunales).

3. Consistencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Indicadores de propósito

La aprobación por el comité de Gestión del Riesgo Comunal mencionada en la nota metodológica del indicador de propósito debe describirse como una etapa en el apartado de la estrategia de intervención del programa y en los criterios de egreso, en el caso que corresponda.

Indicadores complementarios

Si bien el programa actualiza la cuantificación de los denominadores de los indicadores complementarios 1 y 2, se deben también modificar sus descripciones. En el caso del primer indicador complementario se debe especificar que se miden las comunas beneficiadas del componente 1 y en el segundo indicador complementario las del componente 2.