

## EFECTO DE LA PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CHILE: EL CASO DEL PLAN COMUNAL DE LICANTÉN

Natalia Silva Bustos<sup>1\*</sup>

### RESUMEN

Mediante un análisis crítico del primer Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres elaborado en Chile, correspondiente a la comuna de Licantén, es posible observar no solo falencias teóricas y metodológicas en su formulación, sino que, también debilidades en su implementación y evaluación, que quedaron en evidencia tras la ocurrencia de dos eventos hidrometeorológicos extremos que afectaron significativamente al municipio costero de la Región del Maule, a mediados del año 2023. A través de este caso de estudio, el artículo busca relevar la necesidad de replantear el proceso íntegro de planificación para la gestión del riesgo, considerando la relevancia que estos instrumentos representan en el actual marco legal de gestión del riesgo de desastres en Chile. El artículo concluye ofreciendo algunas recomendaciones que se estiman oportunas y necesarias para una gobernanza situada conducente a una reducción del riesgo de desastres, considerando el complejo proceso de implementación del nuevo marco normativo vigente en el país.

### PALABRAS CLAVES

Gestión del riesgo de desastres; Gobernanza del riesgo; Instrumentos de planificación del riesgo; Inundaciones Licantén; Chile

THE EFFECT OF PLANNING FOR DISASTER RISK MANAGEMENT IN CHILE: THE CASE OF THE LICANTEN COMMUNITY PLAN

### ABSTRACT

Through a critical analysis of the first Communal Plan for Disaster Risk Reduction prepared in Chile, corresponding to the commune of Licantén, it is possible to observe not only theoretical and methodological shortcomings in its formulation but also weaknesses in its implementation and evaluation. These became evident after the occurrence of two extreme hydrometeorological events that significantly affected this coastal municipality in the Maule Region in mid-2023. Through this case study, the article highlights the need to rethink the entire process of planning for risk management, considering the relevance that these instruments represent in the current legal framework for disaster risk management in Chile. This work also offers some recommendations that are considered timely and necessary for a 'situated' governance of disaster risk reduction, especially in the context of the implementation of the new regulatory framework in the country.

### KEYWORDS

Disaster risk management; Risk governance; Risk planning instruments; Licantén Floods; Chile

1. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

\*Autor de correspondencia:  
natalia.silva@uchilefau.cl

### DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v8i2.167>

### RECIBIDO

7 de diciembre de 2023

### ACEPTADO

6 de febrero de 2024

### PUBLICADO

1 de julio de 2024

### Formato cita

#### Recomendada (APA):

Silva Bustos, N. (2024). Efecto de la Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en Chile: El Caso del Plan Comunal de Licantén. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 8(2), 198-213. <https://doi.org/10.55467/reder.v8i2.167>



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

*Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)*

Diseño: Lupe Bezzina

## INTRODUCCIÓN

El 07 de agosto del 2021 se promulgó la Ley N° 21.364, con lo cual Chile estrenaba un renovado marco legal para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante, GRD), tras un proceso legislativo que tardó 11 años en su tramitación. Este marco normativo brinda un carácter vinculante a un sinfín de instrumentos para la GRD y legitima las estructuras de coordinación que permiten que el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED o Sistema, indistintamente en adelante) opere en las distintas fases del ciclo de gestión que han sido conceptualizadas en Chile, a saber: mitigación, preparación, alerta, respuesta y recuperación.

Dicho marco normativo establece un total de 807 instrumentos de planificación para la GRD, para distintos niveles territoriales (de escala nacional, regional, provincial y comunal) y sectoriales (correspondiente a carteras ministeriales), concentrando gran parte de los esfuerzos de gestión en la formulación de estos planes. En este contexto, es que resulta de interés analizar el primer Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD en adelante) que se aprobó en el año 2021, perteneciente al municipio de Licantén, y revisar su desempeño a la luz de una serie de eventos hidrometeorológicos extremos que afectaron a esta localidad costera de Chile central en los meses de junio y agosto del 2023.

La investigación realizada es de carácter predominantemente cualitativa, en la que se empleó la técnica de revisión y análisis de información disponible en fuentes secundarias. Ello en cuanto a antecedentes normativos e instrumentos de planificación comunal de gestión del riesgo de desastres, antecedentes históricos y demográficos de la comuna de Licantén, estudios previos de riesgo en la localidad, así como también información alojada en medios digitales de prensa escrita, de cobertura nacional y regional, consultados entre los meses de agosto y octubre del 2023, para fines de caracterizar el evento de interés que corresponde a las inundaciones que afectaron a Chile Central, con mayor fuerza a la comuna de Licantén de la Región del Maule.

El artículo se estructura a partir de una breve descripción del estado del arte de la planificación para la gestión del riesgo de desastres en Chile y cómo ella se toma clave para el actual modelo de gobernanza nacional que la ley vigente sustenta. Posteriormente se describe el caso de interés dando cuenta de las principales afectaciones y falencias que a la fecha han sido investigadas tras la ocurrencia de las inundaciones en Licantén. Para aportar al análisis y posterior discusión, se revisa exhaustivamente el Plan Comunal para la RRD de dicho municipio junto a otros antecedentes disponibles, permitiendo observar que la mera planificación no es suficiente para reducir el riesgo de desastres en el territorio de alcance. A partir de ello, el escrito desprende recomendaciones y conclusiones que se consideran oportunas dado el proceso incipiente de implementación del nuevo SINAPRED.

La entrada en vigor del nuevo marco normativo chileno tensiona principalmente al nivel municipal desde varias dimensiones, pues lo que se observa en el caso de Licantén no es excepcional. Los antecedentes comunales a nivel país reflejados entre los años 2017 y 2019, tras concluir el proceso de aplicación de la encuesta de autodiagnóstico de los factores subyacentes del riesgo, ya daban cuenta de ello, señalando que: el 37% de los municipios presentó un nivel de riesgo alto, 52% nivel moderado, 10% nivel bajo y 1% nivel mínimo. Ello en la lectura agregada de los 41 factores agrupados en las 4 dimensiones que contemplaba el instrumento nacional, a saber: gobernanza, ordenamiento territorial, condiciones socioeconómicas y demográficas y, cambio climático y recursos naturales<sup>1</sup>.

## MARCO TEÓRICO

Resulta relevante para fundamentar un enfoque crítico con miras a robustecer la gobernanza del riesgo de desastres en Chile, y si se busca comprender el funcionamiento y lógica que opera tras los estilos de gobernanza y marcos legales para la RRD que los países instalan, observar el contexto multiescalar, temporal e histórico que ha sentado sus bases. En parte, los dispositivos actuales para la RRD a nivel nacional buscan atender primeramente a las metas que dispone el Marco de Sendai 2015-2030 al que Chile adhirió en marzo del 2015, a la vez que intentan aunar esfuerzos para avanzar al tan anhelado desarrollo sostenible. Ello, sin advertir que el discurso de desarrollo, avalado por organismos internacionales tan influyentes en países en desarrollo de Latinoamérica, propicia una gobernanza como sistema de gestión tecnocrática, haciendo que esta opere cada vez más como un “dispositivo discursivo sofisticado y despolitizador de la visión hegemónica de desarrollo” (Svampa y Viale, 2014, citado en Pereira Covarubias y Raju, 2020, p. 223)

1. Consultar en <https://web.senapred.cl/factores-subyacentes/>

De la mano del discurso de la sostenibilidad del desarrollo, la dupla resiliencia-adaptación fueron desviando el foco del paradigma de la vulnerabilidad que tanto tiempo costó que se reconociera como enfoque alternativo para ayudar a comprender la construcción social del riesgo (García Acosta, 2005) y que surge gracias a los importantes aportes epistemológicos y teóricos de reconocidos estudiosos de la realidad latinoamericana y, como dice González (2015) “perdimos la potencia analítica de la vulnerabilidad, su raíz provocadora” (p. 2), su capacidad de interpelar a sistemas que producen y reproducen marginalidad, exclusión y otros factores subyacentes del riesgo de desastres.

En consecuencia, la definición de gestión del riesgo de desastres que ha sido ampliamente usada por diversos países corresponde a:

“la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres” (Naciones Unidas, 2016, p.16).

Esta definición establecida en el contexto de implementación del marco internacional referente para los países miembros del Sistema de Naciones Unidas en esta materia, Sendai 2015-2030, ha sido adoptada en Chile, país que en su nuevo marco normativo además agregó lo siguiente: “... 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, 2021, Artículo 2).

Pese a que la mayoría de los países latinoamericanos han adherido al Marco de Sendai, en el que se declara como segunda prioridad de acción el fortalecimiento de las gobernanzas para la RRD, pareciera ser que no han ido más allá de un ejercicio de reconocimiento retórico sin lograr que la RRD ni la GRD se configuren como políticas de estado (Sandoval & Sarmiento, 2019, citado en Pereira Covarrubias y Raju, 2020, p. 223).

De acuerdo a Pereira Covarrubias y Raju (2020) los actuales modelos latinoamericanos de gobernanza han revelado una subcapacidad histórico-estructural para reducir la brecha entre las directrices en cuanto a la gestión del riesgo de desastres y la creación de éste, poniendo énfasis en que las gobernanzas no solo se expresan mediante la existencia de marcos gubernamentales de acción, sino que deben dar cuenta de un conjunto interrelacionado de normas, actores organizacionales, instituciones y prácticas que conlleven procesos transformadores. En esa línea, no basta un arreglo institucional que establezca responsabilidades fragmentadas para llevar a cabo compromisos establecidos en distintos instrumentos de gestión, sino que como lo plantea el último informe de Naciones Unidas en su diagnóstico latinoamericano acerca de la implementación del Marco de Sendai, la GRD debe ser una “responsabilidad compartida bajo la cual la gestión prospectiva sea una función consustancial al quehacer de diversos actores” (UNDRR, 2021, p. 19).

Recientemente uno de los más importantes informes de Naciones Unidas en RRD, Global Assessment Report (UNDRR, 2022), dedicó una edición especial a la necesidad de transformar las gobernanzas, para lo cual plantea una serie de sugerencias para ayudar a diseñar sistemas que tengan en cuenta factores cognitivos, conductuales y socioculturales, reconociendo que funcionarían mejor si entendiesen los impulsores básicos que modulan las decisiones de las personas frente a situaciones de riesgo. Ello abre la necesidad de considerar en los dispositivos de RRD, aspectos asociados a riesgo formal (objetivo o cuantificable) e intuitivo (subjetivo o cualificable), atendiendo que la experiencia ha mostrado la necesidad de complementar perspectivas y de contemplar el contexto sociocultural y territorial que requiere la gestión del riesgo de desastres.

Según González (2023) en Chile, “una de las causas fundamentales que limita el ejercicio de una gobernanza del riesgo de desastres radica en la falta o debilidad en entregar agencia a los actores identificados dentro de los esquemas de gobernanza” (p. 242). Agrega la autora que “la sola presencia de actores no garantiza que exista una relación entre ellos, y la ausencia de este vínculo determina que no se desarrolla una gobernanza, sino un modelo de administración jerárquico del poder” (González, 2023, p. 244).

## METODOLOGÍA

Como diseño investigativo se ha optado por la revisión de caso, permitiendo reflejar en mayor profundidad la situación a analizar críticamente, la que se traduce en la brecha entre lo declarado en el Plan Comunal para la RRD de Licantén y lo acontecido en el municipio producto de los eventos hidrometeorológicos ocurridos en los meses de junio y agosto del 2023. Ello en consideración del relevante rol de este tipo de instrumento legal para la GRD que el nuevo marco normativo nacional establece y de lo favorable que fue el proceso de gestación de dicho plan que se presentaba como el primero de este tipo en Chile.

Para la revisión del proceso de implementación del marco legal vigente en Chile y de los antecedentes específicos alusivos al municipio de Licantén, se acudió a la técnica de recopilación de datos a través de fuentes secundarias, en concreto mediante la revisión de sitios electrónicos que alojan información de acceso público, tales como los correspondientes al Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (en adelante SENAPRED, sustituto legal de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior u ONEMI indistintamente), la Ilustre Municipalidad de Licantén, el Centro de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres (CIGIDEN), la Asociación Chilena de Municipios (ACHM) y procesos de licitación pública y bases técnicas para la adjudicación de consultorías tendientes a elaborar planes comunales para la RRD.

Para el desarrollo de la presente investigación, se optó por un enfoque predominantemente cualitativo que complementa el análisis únicamente en un ámbito de contexto presentando datos y estadísticas. Cuantitativamente entonces se exhiben algunas cifras que ilustran el panorama chileno en términos de la implementación de la Ley 21.364, en concreto en cuanto al avance en la obligación legal de elaboración de planes de Emergencia y para la RRD.

Se empleó como técnica de recopilación de datos, la revisión y análisis de información proveniente de fuentes secundarias, provistas principalmente por medios digitales de prensa escrita, nacional, regional y local, consultados entre los meses de agosto y octubre del 2023. Este ejercicio consideró la revisión de más de 30 fuentes (sitios web y documentos) que contemplaran información relacionada, por un lado, al proceso de desarrollo y aprobación del Plan Comunal para la RRD de Licantén y, por otro, dieran cuenta de las afectaciones generadas en dicho municipio a raíz de los dos eventos hidrometeorológicos analizados. Para la recopilación de estudios e información diagnóstica de riesgo en la localidad de interés, se acudió a la consultora DESE de la Pontificia Universidad Católica, entidad que adjudicó la licitación pública encomendada por el Municipio de Licantén en el año 2017, denominada “Estudio de Riesgos y Plan de Mitigación Comuna de Licantén”.

De manera específica se consideró la revisión exhaustiva del Plan para la RRD de Licantén obtenido mediante consulta en el mes de junio del 2023 vía transparencia activa a la municipalidad de Licantén.

## RESULTADOS

### **Estado del Arte de los Instrumentos Legales de Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en Chile**

La citada Ley 21.364 establece más de 800 instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres. En el nivel nacional, contempla la Política Nacional, el Plan Estratégico Nacional, el Plan Nacional de Emergencia y los Planes Sectoriales, presentando todos ellos un carácter predominantemente orientador mediante lineamientos hacia los niveles políticos administrativos subnacionales. El nivel nacional reproduce a su vez en gran medida un discurso alineado a las agendas internacionales de desarrollo sostenible, adaptación al cambio climático y otras materias en las que Chile ha ratificado su compromiso de adherir en sintonía con la declaración de la reducción del riesgo de desastres amparada en el Marco de Sendai.

Por otra parte, para las 16 regiones del país, la Ley establece los Planes para la Reducción del Riesgo de Desastres y los de Emergencia. En el nivel provincial únicamente se exigen los 56 Planes de Emergencia y, en el nivel comunal los 346 Planes para la Reducción del Riesgo de Desastres y los correspondientes Planes de Emergencia.

Como antecedente de interés, la Ley establece en su artículo quinto de las disposiciones transitorias la obligatoriedad de dictación dentro de los dos años siguientes a su publicación (es decir, agosto del año 2023), para aquellos instrumentos que no se hubiesen dictado o no estuvieran

vigentes a dicha fecha de publicación. Ello atañe a los instrumentos antes citados, excluyendo a los Planes Sectoriales para la GRD, los cuales deben ser elaborados bajo la priorización y coordinación de cada una de las 24 carteras ministeriales chilenas, aunando esfuerzos públicos (subsecretarías y servicios dependientes y relacionados) y privados (sector empresarial afín al respectivo ministerio).

La disposición temporal antes referida tensiona principalmente al nivel comunal por las razones que se desarrollarán más adelante. No obstante, pese a que los restantes instrumentos -regionales y provinciales- han sido elaborados y aprobados por las respectivas autoridades, tienen el deber de ser revisados y deseablemente actualizados en el corto plazo para armonizar su contenido a lo establecido en el nuevo marco normativo.

Al consultar la web institucional del SENAPRED a la fecha es posible constatar la aprobación de los planes que se resumen en la Tabla 1.

Región	Plan Regional para la RRD	Plan Regional de Emergencia	Plan Provincial de Emergencia
Arica y Parinacota	noviembre 2018	diciembre 2021	Sin información
Tarapacá	noviembre 2018	diciembre 2020	agosto 2023, Tamarugal
Antofagasta	diciembre 2018	junio 2022	noviembre 2019, El Loa diciembre 2018, Tocopilla
Atacama	diciembre 2018	febrero 2023	diciembre 2016, Chañaral julio 2022, Huasco
Coquimbo	diciembre 2022	diciembre 2022	agosto 2023, Choapa. agosto 2023, Limarí
Valparaíso	diciembre 2018	junio 2023	Sin información
O'Higgins	diciembre 2018	abril 2021	Sin información
Maule	abril 2021	abril 2021	Sin información
Ñuble	junio 2022	julio 2022	Sin información
Biobío	noviembre 2018	abril 2021	agosto 2023, Arauco.
Araucanía	diciembre 2018	junio 2021	Sin información
Los Ríos	agosto 2020	agosto 2020	Sin información
Los Lagos	octubre 2018	febrero 2018	Sin información
Aysén	noviembre 2018	agosto 2018	agosto 2023, Capitán Prat. agosto 2023, General Carrera.
Magallanes	diciembre 2021	noviembre 2017	marzo 2017, Última Esperanza. agosto 2017, Tierra del Fuego. abril 2017, Antártica Chilena.
Metropolitana	noviembre 2018	enero 2022	Sin información

Tabla 1. Fecha de aprobación Planes Regionales y Provinciales

Fuente: Autora, 2024, en base a SENAPRED.

Tras revisar el contenido general de los planes antes individualizados, es posible observar como panorama regional y provincial, lo siguiente:

- En el apartado "3.1. Identificación y Descripción de las Amenazas", la mayoría señala un listado no exhaustivo de emergencias históricas y complementa con la referencia a estudios en donde es posible encontrar información de determinadas amenazas presentes en el territorio, y algunos refieren a anexos de planes operativos específicos.
- En el apartado "3.2. Identificación y Descripción de las Vulnerabilidades" se exhibe información censal de la totalidad de la población y superficie de provincias y comunas, no proporcionando información de las variables que se priorizan para analizar las vulnerabilidades (sociales, económicas, físicas, ambientales, institucionales u otras). En general, citan la tipología de infraestructura crítica emplazada en el alcance territorial del respectivo plan mas no niveles de severidad ni posibles acciones para continuidad operacional.

- c. En el apartado denominado “3.3. Riesgos en el Territorio”, no se establecen niveles de riesgo. Este punto es de suma relevancia, pues se espera que el Reglamento N° 86 (2023) proporcione orientaciones mínimas para guiar los instrumentos denominados “mapas de amenaza” y “mapas de riesgo”, den pie a zonificar el riesgo y por consiguiente a favorecer su gestión y reducción, lo que a su vez apunta a traducir concretamente la nueva función de supervisión que SENAPRED tiene por Ley.
- d. El 100% de las regiones cuenta con Plan para la RRD, correspondiendo a un 9% las que han actualizado sus instrumentos al estándar vigente que establece la nueva Ley.
- e. El 100% de las regiones cuenta con Plan de Emergencia, y de ellas un 44% han actualizado sus instrumentos al estándar vigente que establece la nueva Ley.
- f. El 23% de las provincias cuenta con Plan de Emergencia, y de ellas el 54% lo ha actualizado bajo lineamientos del nuevo marco legal.

Es importante evidenciar que la responsabilidad de elaboración y monitoreo de los planes de nivel regional y provincial recae en el SENAPRED, teniendo la respectiva autoridad política el rol de sancionarlos administrativamente tras la debida aprobación del correspondiente Comité Regional o Provincial para la GRD en fase mitigación-preparación.

En relación al nivel comunal, adicionalmente la Ley N° 21.364 establece la obligatoriedad de la creación de la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres en su artículo 45°, que agrega el artículo 26° bis y ter de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695.

En cuanto al estado del arte comunal en materia de los Planes de Emergencia, dado que no existe información pública en el sitio oficial de SENAPRED, el siguiente análisis se realizó considerando los antecedentes de acceso público recopilados y analizados por la Comisión de Gestión del Riesgo de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en agosto del 2023. Mediante la realización de una encuesta por transparencia activa a los 345 municipios, la AChM obtuvo 316 respuestas, lo que representa un 92% del total de municipios en Chile, y en base a esa muestra se destaca lo siguiente:

- a. 239 municipios cuentan con Planes de Emergencia elaborados (lo que equivale a un 69% del total de comunas en el país). De ellos, solo 180 planes comunales se encuentran vigentes y con acto administrativo que los respalde.
- b. 77 municipios respondieron que no cuentan con Planes de Emergencia a la fecha de la consulta efectuada por AChM (24% del total de los municipios que atendieron la consulta).
- c. Ante la pregunta: *¿Cuenta su municipio con la capacidad profesional necesaria para la formulación de proyectos destinados a participar en los programas de financiamiento público (PREMIR<sup>2</sup> o Ley N° 21.364)?*, el 40% responde negativamente y el 60% de manera afirmativa.
- d. Ante la pregunta: *¿Cuenta su municipio con la capacidad de profesionales y/o técnicos necesarios para la confección y/o actualización de los Planes Comunales para la Reducción del Riesgo de Desastres o de Emergencia?*, el 55% de los municipios que atendieron la consulta respondieron afirmativamente.
- e. Ante la consulta de si *cuenta con la función de GRD*, el 46% de los municipios que respondieron la encuesta comenta que Sí, y el 46% restante responde negativamente.
- f. En relación a la consulta relacionada a si *cuenta con el cargo de Jefe/Encargado/Director de la Unidad GRD*, el 47% indica que Sí y el 54% restante contesta que No.
- g. En términos del valor económico promedio para la elaboración de un Plan Comunal de Emergencia, se estima que ronda los 15 millones de pesos chilenos (aproximadamente 16 mil dólares). Este ítem no hace alusión al desglose de dicho presupuesto para la confección, pudiendo inferir que pudiera ser un costo asociado a la asignación presupuestaria para contratar el servicio a un organismo externo, honorarios de algún(a) especialista asesor, recopilación y levantamiento de antecedentes tanto de gabinete como terreno, u otros insumos necesarios para la formulación del plan. Es importante atender que no se cuenta con información respecto del presupuesto estimado para la ejecución, seguimiento ni evaluación de los planes comunales.

2. Programa Prevención y Mitigación de Riesgos administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, SUBDERE.

La encuesta aplicada por la AChM no contempla el levantamiento de información alusiva a los Planes Comunales para la RRD. Estos instrumentos son novedosos en este marco legal, pues anterior a ello sólo algunos municipios habían avanzado en planificación de similar naturaleza por iniciativa propia – y en la constitución de unidades de GRD/Protección Civil con dedicación exclusiva a esas materias dentro de la orgánica municipal, más allá de las unidades de Operaciones/Emergencia que existían con antelación-, revistiendo un carácter indicativo mas no vinculante. Este aspecto, sin duda es diferenciador con la entrada en vigencia de la Ley N° 21.364, pues se establece la obligatoriedad en la elaboración y desarrollo de los instrumentos, los que además deben contar con la asesoría y supervisión de SENAPRED conforme lo establece la ley y los respectivos reglamentos.

Lo anteriormente resumido permite deducir el nivel de preponderancia que la elaboración de planes reviste para la gestión del riesgo de desastres en Chile siendo este ejercicio determinante en el estilo de gobernanza nacional para la RRD. Por ello atender críticamente el rol de la mera planificación como piedra angular en la gestión para la reducción del riesgo de desastres en Chile resulta relevante para entender cómo se desarrollan estos procesos, los resultados conseguidos y visualizar oportunamente mejoras dado el estreno del nuevo marco legal. Planes que no solo por la cantidad y plazo que determina la Ley es una meta preocupante de alcanzar, sino que también porque el mismo cuerpo legal establece que deben “guardar consonancia, armonía y sistematicidad entre sí” (Artículo 33).

Dada la estructura estandarizada empleada para la formulación de los planes, en general no plasman un enfoque verdaderamente territorial, constatando una vez más el fuerte centralismo y centralización en el diseño institucional chileno para la gestión del riesgo de desastres (González, 2023; Vergara, 2020). En simple, “la concepción del espacio únicamente desde una configuración administrativa tiende a asumir el territorio como un espacio isomorfo que impide distinguir las particularidades existentes en él” (González, 2023, p.120).

Algunos autores han propuesto el concepto de gobernanza territorial (citados en Bustos et. al, 2019) para referirse a la interacción entre los sectores públicos, privados y la sociedad civil en la organización de un asunto de interés colectivo vinculado al desarrollo territorial. Esta conceptualización pudiera ser acertadamente extrapolable para relevar el enfoque territorial que la gobernanza para reducir el riesgo de desastres amerita. Un desarrollo en esta línea pudiera contribuir a una mejor adecuación, pertinencia y aplicabilidad entre las políticas públicas y las necesidades territoriales generando un cambio en el contexto centralista chileno en esta materia.

Retomando los resultados de la encuesta realizada por la AChM, el 45% de los municipios que atendieron la consulta pública contestaron que sí cuentan con capacidades para elaborar y actualizar los planes, es entonces cuando surge la necesidad de revisar críticamente si el tipo de plan que está siendo actualmente elaborado (en formato, contenido y metodología) es realmente el más idóneo para conducir una gestión situada del riesgo de desastres y relevar la importancia de diagnosticar si los planes cuentan con las condiciones que habilitan su implementación y consiguiente evaluación en aras a asegurar su cumplimiento y resultados.

Se analizará a continuación un caso de interés cuyo miramiento pudiera dar señales del *modus operandi* del Sistema, los efectos que conlleva la formulación de un determinado plan para la reducción del riesgo y cómo eventos desastrosos representan oportunidades para atender situaciones históricas y factores subyacentes de riesgo que incluso son advertidos en los mismos planes y se evidencian en los antecedentes que se tienen a la vista, pero que por diversas razones, administrativas, institucionales y presupuestarias, no son atendidas de manera sistémica.

### **Contexto General del Municipio de Licantén**

Licantén es un municipio costero de la Provincia de Curicó, Región del Maule, situado en la zona central de Chile, limitando al sur con el río Mataquito (Figura 1) el que desemboca en territorio comunal (sector costero de La Pesca). Según la proyección censal 2023, la comuna tiene una población de 6.989 habitantes, un 24.4% de ruralidad, 13% es la tasa de pobreza por ingresos según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 2020, ello por encima de la tasa regional y nacional; y su vocación es principalmente agrícola y forestal. No cuenta con un Plan Regulador Comunal Vigente (al año 2021 no recepcionado) y su Plan de Desarrollo Comunal, PLADECOC, fue recientemente actualizado (Biblioteca Congreso Nacional, 2023).

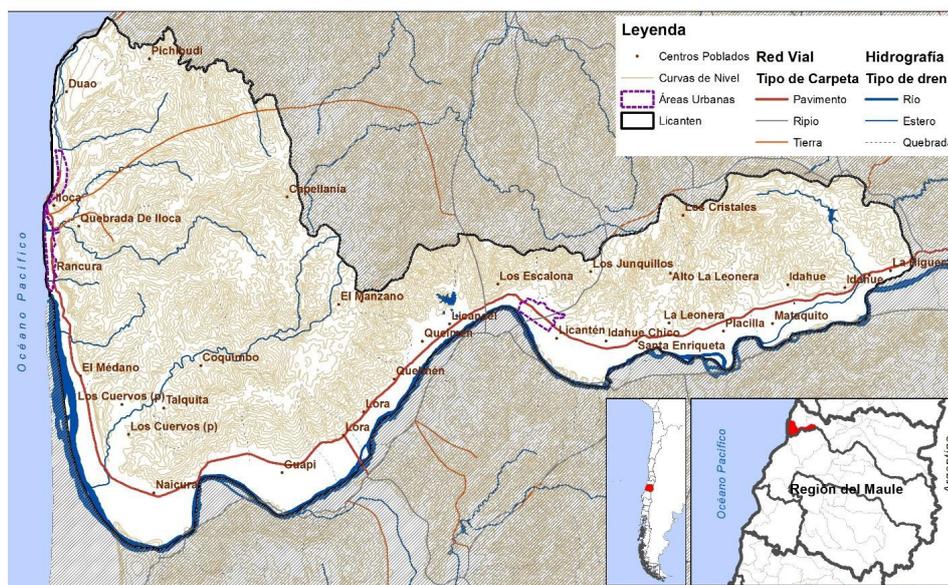


Figura 1. Emplazamiento comuna Licantén, Región del Maule, Chile  
Fuente: Informe DESE UC, 2018.

### Inundaciones en Licantén

El Municipio fue afectado importantemente por dos eventos hidrometeorológicos el primero de ellos se desarrolló entre el 21 y el 26 de junio y, el segundo, entre el 18 y el 23 de agosto 2023, los que provocaron inundaciones en la zona centro sur de Chile. Según CIGIDEN (2023), el "Río Mataquito ocupó su planicie de inundación casi completamente en las zonas bajas de la cuenca, alcanzando cotas mayores a 10 m.s.n.m. en la Plaza de Armas de Licantén". De la distribución geográfica de daños a lo largo del Río Mataquito (entre Hualañé y su desembocadura), esta comuna concentra el mayor nivel de daños en su radio urbano (CIGIDEN, 2023, p. 28).

En cuanto a la afectación global a personas producto del primer evento en todo el territorio comprometido, las autoridades informaron de 19.469 damnificados, 2.321 albergados, 12.074 personas aisladas y 2 personas fallecidas junto a otras 2 personas desaparecidas (SENAPRED, 2023a). En términos generales en Licantén, la totalidad de viviendas presentaron diversos niveles de inundación, hubo alteración de servicios básicos, infraestructura vial interrumpida y pérdidas agrícolas (ver Figura 2). Hay además un hecho que amerita mayor detención a futuro dado que SENAPRED no emitió mensajería de alerta SAE (Sistema de Alerta de Emergencia) en la comuna de Licantén, producto de que ni el organismo técnico (Dirección General de Aguas, del Ministerio de Obras Públicas) ni este organismo de coordinación del SINAPRED, constataron la crecida del Río Mataquito por pérdidas de las estaciones de monitoreo en su caudal, lo que interrumpió los registros durante el evento (Ormazábal, 2023). Ello generó, según CIGIDEN (2023), que las decisiones tempranas de evacuación fueran autogestionadas por las comunidades locales (p.39).

Según información oficial de SENAPRED, desde el sábado 19 de agosto del 2023 la zona centro sur del país se vio afectada por un segundo sistema frontal cálido con presencia de precipitaciones con isoterma cero alta e importantes vientos. Este segundo evento fue más severo que el primero para el caso de Licantén, y para el total de las regiones afectadas, lo que de acuerdo a cifras oficiales generó 34.176 personas aisladas, 32.728 personas evacuadas y 3 personas fallecidas (SENAPRED, 2023b).

Apocos días, la ministra del Interior y Seguridad Pública declaraba que "... el 50% del territorio de la comuna está bajo el agua ..." producto de la crecida y desborde del Río Mataquito (Olivares, 2023), que no sólo inundó viviendas, sino comercios y otras instalaciones e infraestructura que presta servicios esenciales como jardines infantiles, estación de Bomberos, sede del Juzgado de Policía Local, la Comisaría, entre otras. El delegado presidencial de la provincia de Curicó señaló que "... la comuna se encuentra anegada casi en su totalidad ..." (Zamarín, 2023). Dramático es el caso del Hospital comunal, el que tras la primera inundación quedó con pérdida casi total, evacuando a los pacientes para ser atendidos en un colegio, pacientes que luego de la segunda inundación debieron ser nuevamente trasladados a un segundo colegio (la Unidad de Urgencia) y el SAMU a una iglesia hasta que pasara la emergencia, según relata la dirigente de Fenpruss

Licantén. La dirigente agrega que "... existe una sensación de desamparo y olvido con este pueblo, lo que puede llevar a que la gente se vaya de la zona, se reduzca la población y eventualmente se ponga en riesgo el proyecto del nuevo hospital ..." (Fenpruss, 2023).



Figura 2. Imagen Sobrevuelo Inundación Licantén, evento de agosto 2023  
Fuente: Red Maule, 23 agosto 2023.

Dada la severidad de la situación, las demandas gestaron el movimiento ciudadano "Unidos por Licantén" realizando un petitorio a las autoridades. Este hecho es habitual en Chile tras la ocurrencia de desastres o catástrofes, como lo constata Vergara (2020) tras el estudio de diversos procesos de recuperación post catástrofes en el país en los que se han constituido movimientos sociales para encausar demandas territoriales de las comunidades afectadas.

Mediáticamente los procesos de recuperación tras ambos eventos dejaron de tener visibilidad, no obstante, se han realizado algunas investigaciones y trabajos de campo para caracterizar en mejor medida lo ocurrido desde las múltiples aristas que el evento permite y amerita.

#### **Plan para la Reducción del Riesgo de Desastres de la comuna de Licantén**

Revisar el Plan para la RRD de la comuna de Licantén es relevante por diversas razones. En primer lugar, porque en junio del 2021 se constituía como el primer Plan Comunal para la RRD en ser aprobado en Chile, contando además con condiciones extraordinariamente favorables para su formulación. Su lanzamiento, en contexto de pandemia por COVID-19, estuvo enmarcado por discursos emitidos por las autoridades nacional, regional y comunal de la época que indicaban que su implementación tiene "... el objetivo de crear territorios más resilientes ante las diferentes amenazas ..." y "... que ante la acción de hoy la comuna de Licantén sin duda estará preparada para enfrentar una próxima emergencia ..." (Ilustre Municipalidad de Licantén, s/fa).

En el proceso de formulación del plan que duró 3 años, el Municipio de Licantén contó con la asesoría de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y el acompañamiento cercano de ONEMI Maule y Nacional, además de recibir el apoyo de especialistas nacionales en riesgo de desastres que fungieron como enlaces externos para dialogar con las contrapartes municipales. Destaca el compromiso activo de su autoridad comunal en todo este proceso, lo cual fue una de las razones por las cuales Licantén fue seleccionado como municipio piloto en Chile, junto con haber presentado emergencias importantes en los últimos años y presentar un escenario multim amenaza (Ilustre Municipalidad de Licantén, s/fb). Esta asesoría de JICA se enmarcó en el proyecto con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) denominado "Fortalecimiento de ONEMI para el Desarrollo de Capacidades en el ámbito de la Reducción del Riesgo de Desastres" y contempló adicionalmente a San José de Maipo de la Región Metropolitana como segundo municipio piloto en el país. Otro aspecto favorable de este modelo pionero en Chile es que en el proceso se logró que al menos de manera declarativa la RRD fuese citada en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2020-2024, siendo aprobada su versión mediante Decreto Exento Alcaldicio N° 4624, diciembre del 2019.

## DISCUSIÓN

El Plan para la RRD de la Comuna de Licantén 2021-2025, aprobado mediante Decreto Alcaldicio N° 1454 de junio 2021, por las razones antes expuestas pudiera considerarse como un instrumento a la vanguardia que marcara el puntapié en la transición del ex Sistema de Protección Civil al SINAPRED, como referente para la senda que los municipios debían emprender en cuanto a planificación en esta materia. No obstante, la estructura estandarizada que propone la plantilla, como le denomina SENAPRED al formato que dispone para guiar la confección del plan, y la metodología de elaboración establecida, pareciera que reproducen las formas en la que la antigua planificación se gestaba, sin hacerse cargo de los cambios sustanciales a los que el nuevo marco legal invita y declara en sus principios rectores.

Con el objetivo de relacionar el propio ejercicio de la planificación y los eventos acontecidos, se revisaron las acciones declaradas como prioritarias en el plan comunal de Licantén. Pese a que las medidas descritas en el Plan son acertadas, al no ser financiadas ni priorizadas para su ejecución por parte de los responsables indicados, no fueron posibles de gestionar ni parcial ni totalmente en los plazos comprometidos, y ante la materialización del riesgo -con los impactos dramáticos que se describieron anteriormente- lamentablemente se adiciona un tercer y cuarto registro histórico de desastres para la memoria de la comunidad licantenina, después de los eventos de los años 1986 y 2008 (DESE UC, 2018).

Como información de interés al *set* de antecedentes disponibles a la fecha de elaboración del Plan, se suman los resultados obtenidos tras la aplicación por parte de ONEMI de la encuesta de factores subyacentes del riesgo en el 2018<sup>3</sup> en la que la comuna alcanza un índice correspondiente a “nivel de riesgo alto”, definiendo en ese entonces como prioridad de atención: su Plan Regulador Comunal, la representatividad ciudadana, el emplazamiento de infraestructura crítica y la coexistencia de actividades económicas productivas en área de riesgo.

Del mismo modo, es posible comentar que los puntos críticos identificados año tras año producto de la implementación del Programa Invierno<sup>4</sup> que lidera SENAPRED junto a los municipios, pareciese que no tiene consideración, pues en el caso de Licantén han sido 19 los puntos críticos informados y activos, y 0 solucionados (SENAPRED, 2023c).

Por último, en la cadena de antecedentes recopilados, el Estudio de Riesgo y Plan de Mitigación elaborado por el centro de estudios de la Pontificia Universidad Católica y entregado al Municipio en el 2018, en su apartado de inundación describe eventos que han afectado históricamente a Licantén debido a la crecida del Río Mataquito (DESE UC, 2018, p. 100), indicando afectaciones y niveles de impacto muy similares a los registrados en el año 2023. El estudio concluye, para el análisis de esta amenaza, que los cauces que pudieran generar a futuro emergencias causadas por inundaciones provenientes de crecidas corresponden a: Río Mataquito (Licantén), Estero Rancura, Estero Iloca, Estero Pichibudi, Estero El Guapi y Quebrada la Tutela (todos ellos en las localidades de La Pesca, Iloca y Duao) (p. 100). Adicionalmente, dicho estudio presentó proyecciones en cuanto al efecto del cambio climático para esta amenaza. Con todo, la investigación generó zonificación del riesgo de inundación por crecida, analizando la población, construcciones e infraestructura crítica expuesta de manera diferenciada (alto, medio y bajo) (DESE UC, 2018, p. 260).

Dichos antecedentes disponibles parecen en gran medida ser traducidos a acciones estratégicas del plan, no obstante, a la fecha no han tenido tratamiento y retratan fielmente las falencias que estos eventos desastrosos evidenciaron en el territorio comunal, repitiéndose con exactitud algunos fallos que ya habían sido descritos en los eventos históricos de similares características.

El Plan para la RRD de la comuna de Licantén en el apartado de “población expuesta al riesgo” desagrega información según censo del 2017 (p. 8), pudiendo inferir vagamente que todos los habitantes de Licantén están en riesgo, sin tener claridad del nivel de severidad, ni a qué amenazas ni qué componentes expuestos son mayormente vulnerables, ámbito que sería relevante para focalizar y hacer que las acciones tendientes al fortalecimiento de capacidades sean más eficientes, por ejemplo.

En el apartado de “riesgos en el territorio” del Plan Comunal, se lista una nómina de siete amenazas presentes, señalando en algunos casos más bien emergencias que han afectado a

3. Consultar [http://repositoriodigital.onemi.gov.cl/bitstream/handle/123456789/3027/Reporte\\_Licant%C3%A9n.pdf](http://repositoriodigital.onemi.gov.cl/bitstream/handle/123456789/3027/Reporte_Licant%C3%A9n.pdf)

4. El Programa Invierno busca fortalecer las acciones de prevención y preparación del Sistema comunal, provincial, regional y nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, para el periodo otoño-invierno frente a posibles eventos de origen meteorológico.

la comuna (p. 11). En esa línea, en el sub ítem de “terremoto” se señala que Chile es uno de los países más sísmicos del mundo, lo cual hace reflexionar de qué manera esta afirmación proporciona insumos para los objetivos particulares del plan comunal ante esta variable. En el sub ítem de “inundación por crecidas” (p. 14) se señala que, de acuerdo a eventos históricos ocurridos en la comuna de Licantén, “se identifican los principales cauces que han ocasionado o que podrían ocasionar a futuro emergencias causadas por inundaciones provenientes de crecidas”, siendo el Río Mataquito el correspondiente a la localidad de Licantén, junto a otros esteros y quebrada de las localidades de La Pesca, Iloca y Duao. Se acompaña el párrafo con una imagen que establece la “susceptibilidad de inundación y anegamiento en la comuna de Licantén”, escala 1:10.000.

Especial atención, a la luz de los eventos ocurridos en el 2023, reviste revisar la “Tabla N° 2: Vulnerabilidades, Capacidades y Población Expuesta” del Plan (pp. 17-19). Al observar dicha información frente a la amenaza de inundación por crecidas, se mencionan antecedentes históricos de eventos ocurridos en los años 1986 y 2008, y que las localidades expuestas corresponden a “áreas ubicadas en el cauce natural de ríos y esteros”. El Plan reconoce como infraestructura vulnerable “el sistema sanitario, energía eléctrica, telecomunicaciones, equipamiento, infraestructura y construcciones y delimitación predial” (p.19). Adicionalmente, el Plan enlista una serie de capacidades locales, comunitarias y sectoriales vagas en sus descripciones, por ejemplo: “coordinación con casas de estudios” o “vehículos municipales”, que no brindan mayor información o precisión para deducir acerca del nivel de consistencia de dichas capacidades (intensidad, cantidad, cobertura, formalidad, disponibilidad u otros atributos que permitan caracterizar los recursos y capacidades disponibles), las que además parecieran estar focalizadas en una potencial respuesta ante emergencias mas no en otras fases prospectivas del proceso de gestión del riesgo.

En el apartado 5.1. “Acciones Estratégicas – Medidas Estructurales” la acción 3.1.4. señala la necesidad de “Aplicar medidas estructurales para reducir la vulnerabilidad de la sociedad civil y edificaciones en zonas vulnerables ante la ocurrencia de inundaciones por crecidas” (p. 25), comprometiendo “la implementación de medidas de mitigación (obras de almacenamiento, protección de riberas por erosión o sistemas estructurales como gaviones o espigones) para inundaciones por crecidas” en el plazo 2021-2024 bajo la responsabilidad de SECPLAC – Oficina Comunal de Emergencia, a ser financiadas vía Gobierno Regional y Subsecretaría de Desarrollo Regional.

La acción 1.1.3. titula “Programa Invierno” en el que en el plazo 2021 a 2024 compromete la “disminución de anegamientos de viviendas y canales de aguas lluvia libres de obstrucción” (p. 27), tarea a cargo de la oficina comunal de emergencia.

En el mismo apartado, la acción 1.2.1. compromete “confeccionar mapas de riesgo y planes de gestión de emergencias con el fin de mitigar daños producidos por desastres que afecten a la comuna” (p. 28), la cual debió realizarse entre los años 2021 y 2022 bajo la responsabilidad de la oficina comunal de emergencia.

Por su parte, la acción 3.2.2., con plazo de ejecución 2021-2022, compromete la elaboración de un “inventario detallado y actualizado de las infraestructuras críticas y/o básicas de la comuna” (p. 28)

En el apartado 5.2. “Acciones Estratégicas – Medidas No Estructurales” la acción 4.1.2. señala la necesidad de “Generar un sistema de información ante inundaciones” (p. 31), descrita como el desarrollo de un estudio que permita un análisis de áreas de inundación, definición de un plan de acción ante inundaciones y comunicación de este a la población, con plazo 2021-2022, mediante con financiamiento municipal.

Junto a dichas acciones hay otras más definidas en el Plan Comunal que apuntan a fortalecer los Sistemas de Alerta Temprana, monitorear los puntos críticos y las obras existentes, buscando señalización y demarcación, actualizar las vías de evacuación, la realización de simulacros, campañas de sensibilización y otras medidas de preparación para la respuesta.

Lo anterior, dado que no cuentan con sistemas de alerta temprana locales, dependiendo en gran medida del sistema nacional, el que no tiene redundancia al SAE y el cual como fue antes expresado presentó un fallo durante las emergencias del 2023, idéntica situación experimentada en las inundaciones del 2008.

Por último, en el apartado 8. “Seguimiento del Plan” (p. 39), se señala que una situación que podría implicar una actualización previa al plazo legal establecido es la emisión de estudios que aporten mayores detalles sobre escenarios de riesgo y la ocurrencia de eventos significativos o desastres/catástrofes. Ambos criterios se cumplieron con los eventos acaecidos en junio y agosto del 2023, razón por la cual se justificaría una pronta actualización de este Plan.

Con la breve descripción de los eventos que afectaron gravemente a Licantén, es posible apreciar que los aspectos declarados en el Plan y en otros instrumentos de diagnóstico anteriormente advertidos, se vuelven a develar en los recientes eventos como igualmente relevantes y urgentes de gestionar.

Las acciones estratégicas comprometidas en el Plan Comunal entonces, parecen ser acertadas a las necesidades de la comuna en materia de riesgo de desastres, las que se sustentan en una realidad compartida prácticamente en todo el territorio nacional, registros históricos y la memoria asociada a sus afectaciones, nociones genéricas que parecen no requerir para su formulación ni la claridad teórica ni la respectiva caracterización espacial (cualitativo y cuantitativo) de riesgo existente en la comuna, y que parecen no considerar las recomendaciones alojadas en la batería de estudios y diagnósticos disponibles.

El *set* de acciones comprometidas, sumado al discurso de las autoridades al momento de aprobar el plan, ciertamente son un asidero importante para que la población de Licantén sintiese mayor seguridad o experimentase una sensación de mayor resiliencia ante futuros eventos. Importante entonces es tener presente que la confianza en las instituciones y la comunicación son aspectos claves en la construcción colectiva y cultural que es la percepción pública del riesgo de desastres (López Lujan y Cerezo, 2000; Rodríguez, 2009; Vallejos Romero, 2012) y por consiguiente también modulan los niveles de aceptabilidad o tolerancia al riesgo de la población expuesta (Puy, 1994).

## CONCLUSIONES

Con lo expuesto, en general y en lo particular, es posible deducir que el modelo que prima de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres en Chile obedece fundamentalmente a la atención de las exigencias legales que dispone el marco normativo y que se expresa en la elaboración y desarrollo de los compromisos establecidos en los diferentes planes, siendo éstos los principales instrumentos para gestionar el riesgo de desastres. Desde el nivel regional al comunal, en general la formulación de los planes obedece a la completitud de una plantilla que estandariza su formato y homogeneiza su contenido. Adicionalmente, se observan importantes falencias teóricas y metodológicas, lo que se torna pernicioso al considerar además el efecto discursivo que se produce al contar con el instrumento totalmente tramitado.

En términos teóricos, la mayoría de los planes revisados (regionales y comunal) no exhiben claridad en la conceptualización ni caracterización de las componentes mínimas requeridas para la comprensión y estimación del riesgo de desastres, dificultando con ello su gestión concreta. Resulta preocupante que se asimile directa e injustificadamente que la “población expuesta al riesgo” es la totalidad de la población del respectivo nivel político administrativo según información censal del año 2017. Es decir, no se contempla un análisis de exposición ni de vulnerabilidades de las comunidades e infraestructuras – como mínimos componentes a evaluar- ante determinadas amenazas, y por consiguiente no plasman niveles de riesgo ni prioridades en sus abordajes. Ello es importante, pues acelera la necesidad de que SENAPRED y los Municipios trabajen de manera mancomunada con los organismos técnicos de monitoreo que son responsables de los instrumentos denominados “mapas de amenaza”, los centros de investigación y de estudios para aportar capacidades, tendientes a cubrir esta brecha de conocimiento, las que no solo deben contemplar caracterizaciones de riesgo desde un paradigma positivista, sino que avanzar a contemplar conocimiento situado desde otros enfoques epistemológicos, como por ejemplo incorporar la percepción social del riesgo, entre otros aspectos culturales y políticos.

En términos metodológicos, los planes no plasman concretamente los aportes de la participación ciudadana que exigen los procesos administrativos conducentes a la formulación de dichos instrumentos, lo que genera que parte del contenido replique ámbitos contextuales de instrumentos de mayor jerarquía, marginando caracterizaciones propias de la realidad sociocultural y territorial del alcance del plan. Adicionalmente, las metas comprometidas no se hacen cargo

a cabalidad las recomendaciones técnicas alojadas en antecedentes diagnósticos disponibles. En general, los objetivos, general y específicos, así como los principios rectores y enfoques son iguales para todo plan comunal, haciendo que su aplicabilidad sea poco operativa y en gran medida convirtiéndose en instrumentos 'aterritoriales y apolíticos', que no conllevan una estrategia complementaria y concreta para llevar a cabo lo que su apartado 7.1. dispone en cuanto a las funciones de los organismos responsables y colaboradores de su implementación.

En relación a lo discursivo, las autoridades suelen transmitir mensajes de tranquilidad a las comunidades por el hecho de contar con el plan aprobado, generando satisfacción ante el cumplimiento de la obligatoriedad legal de su formulación desatendiendo que la sola planificación no produce resultados si no viene acompañada de capacitación, ejercitación, comunicación, presupuesto para su ejecución y seguimiento, articulación sectorial que lo viabilice y por sobre todo, de participación activa que facilite el conocimiento y apropiación por parte de las comunidades, con el objeto de ir permitiendo el ejercicio de agenciamiento y fortalecimiento de capacidades, dado que son ellas las que viven y perciben su territorio.

Como se presentó en el marco teórico, el estilo de gobernanza que prima en nuestro país corresponde a un modelo jerárquico vertical, que se expresa con fuerza sobre todo en fase de respuesta y recuperación post desastre, en que es el nivel central el que coordina a los diferentes sectores y niveles involucrados.

Por otro lado, en las fases de mitigación y preparación se observan debilidades que principalmente radican en una debilidad de articular sistémicamente capacidades y recursos, una diseminación de responsabilidades, invisibilización e irreflexividad de contribuciones a la RRD que no son cuantificadas ni cualificadas como parte de la inversión en medidas prospectivas, configurando en estas etapas del proceso de gestión estilos de gobernanza débiles y en ocasiones inoperantes. Ello enmarcado en la supremacía que tiene la gestión reactiva que pone foco en la atención del desastre o catástrofe más que en la gestión del riesgo de desastres, por mencionar algunos aspectos que se heredan desde el marco indicativo que regía previa la promulgación de la Ley 21.364.

Es preciso entonces, que el cambio legal transforme al SINAPRED, se aproveche el carácter obligatorio que el marco legal entrega a los instrumentos para la GRD que exige, se dote de mayores competencias, recursos y capacidades -con prioridad a los equipos municipales, se avance en el diseño e implementación del Sistema de Información para la GRD que la misma ley dispone para contar con una herramienta tecnológica que sistematice data e información fidedigna que apoye la formulación de los planes, y se avance a la integración y coherencia entre las metodologías de evaluación de riesgo de desastres que emplean los instrumentos de inversión y planificación, ya sea los instrumentos de desarrollo, los de planificación territorial y los específicos de gestión para la reducción del riesgo.

Chile cuenta con un importante nivel de experiencia frente a desastres y catástrofes, que deben ser sistematizados para establecer realmente procesos de mejora continua que se hagan cargo de los procesos de construcción social del riesgo. No es aceptable que lo que lamentablemente evidencian las emergencias sean escenarios retratados con precisión en informes y estudios previos a la formulación de determinados instrumentos de gestión, debiendo apelar con urgencia a la voluntad y factibilidad de que los planes cumplan su mandato, el cual debe apuntar a "disminuir las vulnerabilidades de su territorio" como lo declara explícitamente la Ley en su artículo 25°.

Teniendo claridad que la implementación de todo marco legal y reglamentario representa no solo un hito sino más bien un proceso que conlleva entre otros aspectos aprendizaje de experiencias para una mejora gradual, formación de capital humano con competencias y habilidades acordes a las nuevas funciones y tareas por atender, mayor inversión para habilitar procesos sostenidos en el tiempo que apunten a la reducción del riesgo. Ello sumado a subsanar progresivamente ámbitos normativos, institucionales y presupuestarios aún deficitarios para la gobernabilidad e implementación de políticas públicas para la GRD y que mantienen a Chile en un nivel incipiente según la última aplicación del iGOPP (Gil et al, 2022), de la mano de que los organismos responsables de los distintos instrumentos para la GRD encuentren estrategias colaborativas de manera sistémica, aunando recursos humanos, técnicos y financieros, de manera tal de facilitar la concreción de los objetivos superiores que las distintas agendas concurrentes, nacionales e internacionales, persiguen. Todo ello avanzará en la medida que realmente la reducción del riesgo

de desastres se torne una política de Estado, que sea prioritaria para un país catalogado como uno de los países de mayor nivel de “riesgo alto” del planeta, ocupando el lugar 39 entre 192 países según el ranking del Reporte Mundial de Riesgo 2022, ello debido a su muy alto nivel de exposición a las diversas amenazas que la metodología evalúa (BEH-IFHV, 2022).

La interrelación entre fenómenos complejos y sistémicos se ve reflejado en el caso que Licantén permite ilustrar, dado que, en ambos eventos revisados, los períodos de retorno de los caudales máximos en la estación del Río Mataquito superaron los 100 años (CIGIDEN, 2023, p. 74). Este hecho invita a no perder de vista que los eventos extremos se intensificarán en frecuencia, magnitud y severidad y que las agendas de adaptación y mitigación al cambio climático deben ser abordadas integradamente junto con las de reducción del riesgo de desastres y de planificación territorial, pues probablemente los desastres presentarán mayores impactos en el futuro producto de la intensificación de amenazas relacionadas al cambio y variabilidad climática (IPCC, 2014).

Así también, invita a que las próximas actualizaciones y elaboraciones de planes para la RRD, permitan una mirada territorial no acotada al alcance político administrativo, favoreciendo trabajo con enfoque multinivel- intercomunal, interprovincial e interregional- en el análisis de soluciones y escenarios. Estos últimos se tomarán cada vez más relevantes para amenazas hidrometeorológicas y de origen climático, apelando ya no solo a la memoria colectiva que buscaba recabar desde lo histórico aprendizajes, sino que también demandará de la ciencia, la tecnología y la innovación, el desarrollo de proyecciones y escenarios futuros, los que tensionarán las actuales formas en las que venimos conviviendo con nuestro entorno, natural y construido, pues requerirán la revisión permanente de fenómenos tanto históricos como emergentes.

Con los antecedentes que el caso de Licantén permite exhibir, y las recurrentes y diversas emergencias en territorio nacional, urge la necesidad de cuestionarnos críticamente qué es lo que realmente se gestiona cuando nos referimos al riesgo de desastres en Chile y de qué manera lo estamos haciendo y comunicando, interpelando al SINAPRED a instalar reflexiones comprensivas y decisiones profundas acerca de qué estilos de gobernanza requerimos para reducir los factores subyacentes de riesgo y los impulsores de riesgo en el territorio, replanteando de manera participativa de qué forma necesitamos hacerlo para dar respuesta a la complejidad del escenario multiamenaza existente en el país, problemática que no se agota con el sólo cumplimiento de las exigencias legales vigentes.

## AGRADECIMIENTOS

La autora agradece la beca de Doctorado Nacional de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), folio 21230237, por financiar los estudios de doctorado en el programa Territorio, Espacio y Sociedad de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

## REFERENCIAS

- Asociación Chilena de Municipalidades (AChM). (2023). *Estado gestión de riesgo ante desastres en los municipios de Chile*. Comisión Gestión del Riesgo. <https://www.achm.cl/wp-content/uploads/2023/08/EXPO-JM-CONTRERAS-PRAD.pdf>
- Biblioteca Congreso Nacional BCN. (2023). *Reporte Comunal Licantén*. BCN. [https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas\\_v.html?anno=2023&idcom=7303](https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2023&idcom=7303)
- Bündnis Entwicklung Hilft (BEH) Ruhr University Bochum and Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV). (2022). *World Risk Report 2022*. BEH [https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WorldRiskReport-2022\\_Online.pdf](https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WorldRiskReport-2022_Online.pdf)
- Bustos, B., et al. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (73), 161-183.
- Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN). (2023). Evento: Inundaciones 21-26 junio 2023, cuencas del Río Mataquito y Río Maule (Región del Maule). Addendum Informe Post Desastre. Evento: Comparación de Eventos Hidrometeorológicos de junio y agosto 2023, Cuenca Río Mataquito.
- Dirección de Servicios Externos FADEU (DESE UC). (2018). *Estudio de riesgos y plan de mitigación comuna de Licantén*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. 09 de noviembre de 2018.

- Fenpruss. (2023, 26 de septiembre). Licantén lucha por un nuevo hospital tras las inundaciones. *Fenpruss*. <https://web2.fenpruss.cl/fenpruss-licanten-lucha-por-un-nuevo-hospital-tras-las-inundaciones/>
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, (19), 11-24. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&tlng=es)
- Gil, M., Harnecker, B., Lacambra, S., Miranda, D., Osorio, C., Torres, Ana M. & Visconti, E. (2022). *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP) - Chile. Avances durante el período 2013-2020 y desafíos para 2021-2030*. Itrend. [https://conectaresiliencia.cl/wp-content/uploads/2022/04/Infor-Pais-iGOPP-Chile-2020\\_trend-25-04-22.pdf](https://conectaresiliencia.cl/wp-content/uploads/2022/04/Infor-Pais-iGOPP-Chile-2020_trend-25-04-22.pdf)
- González, S. (2015). *Prohibido hablar de vulnerabilidad*. NexorRD.
- González, D. (2023). *Gobernanza del riesgo de desastres como ensamblaje: construcción de un modelo analítico para la fase de respuesta de los terremotos de San Antonio de 1985 y Constitución de 2010*. [Tesis de doctorado]. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://repositorio.uc.cl/server/api/core/bitstreams/1051d48d-fcf3-493e-b6a0-e4a72a9c50ef/content>
- Ilustre Municipalidad de Licantén. (2021). Aprueba Plan Comunal de Reducción de Riesgo de Desastres, comuna de Licantén. Decreto Alcaldicio Exento N° 001454, 16 de junio de 2021.
- Ilustre Municipalidad de Licantén. (s.f.a). La comuna de Licantén es la primera en aprobar a nivel nacional el «plan de reducción de riesgo de desastres», el cual busca crear territorios más resilientes ante las diferentes amenazas. <https://mlicanten.cl/la-comuna-de-licanten-es-la-primera-en-aprobar-a-nivel-nacional-el-plan-de-reduccion-de-riesgo-de-desastres-el-cual-busca-crear-territorios-mas-resilientes-ante-las-diferentes-amenazas/>
- Ilustre Municipalidad de Licantén. (s.fb). Comunas de Licantén y San José de Maipo fueron seleccionadas por ONEMI y la agencia de cooperación internacional de japon (JICA) para la implementación del plan piloto de reducción de riesgos de desastres (RRD). <https://mlicanten.cl/comunas-de-licanten-y-san-jose-de-maipo-fueron-seleccionadas-por-onemi-y-la-agencia-de-cooperacion-internacional-de-japon-jica-para-la-implementacion-del-plan-piloto-de-reduccion-de-riesgos-de-desas/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2014. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. En Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, & L.L.White (Eds.), *Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* (pp. 1-32). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5\\_wgII\\_spm\\_en.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5_wgII_spm_en.pdf)
- Ley 21.364 de 2021. Establece El Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y Adecúa Normas que Indica. 07 de agosto de 2021. D.O. N° 43.022.
- López Cerezo, J.A. & Luján, J.L. (2000). *Ciencia y política del riesgo*. Alianza Editorial.
- Naciones Unidas, Oficina General. (2016). *A/71/644. Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Septuagésimo primer período de sesiones, Tema 19 c) del programa Desarrollo sostenible: reducción del riesgo de desastres*. ONU. [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportspanish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. UNDRR. <https://www.undrr.org/media/76541/download?startDownload=true>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2022). *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2022. Nuestro mundo en peligro: Transformar la gobernanza para un futuro resiliente*. UNDRR. <https://www.undrr.org/media/79595/download?startDownload=true>
- Olivares, B. (2023, 22 de agosto). Ministra del Interior afirma que el “50% de Licantén está bajo el agua” por sistema frontal. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/08/22/1104829/licanten-sistema-frontal.html>
- Ormazábal, S. (2023, 28 de junio). Senapred se enteró de inundaciones en Licantén por funcionario de salud. *Vlnradio*. <https://www.vlnradio.cl/noticias/denuncias/2023/06/28/senapred-se-entero-de-inundaciones-en-licanten-por-funcionario-de-salud/>

- Pereira Covarrubias, A., & Raju, E. (2020). The Politics of Disaster Risk Governance and Neo-Extractivism in Latin America. *Politics and Governance*, 8(4), 220-231. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3147>
- Puy, A. (1994). *Percepción social del riesgo: Dimensiones de evaluación y predicción*. [Tesis Doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. <https://www.semanticscholar.org/paper/Percepci%C3%B3n-social-del-riesgo-%3A-dimensiones-de-y-Rodr%C3%ADguez/72fe32cd6337dd467db982723ccf21ad3b4544e7>
- Red Maule. (2023, 23 de agosto). Gobernadora del Maule y Ejército sobrevuelan la provincia de Curicó para constatar inundaciones. *Red Maule*. <https://www.redmaule.com/regional/gobernadora-del-maule-y-ejercito-sobrevuelan-la-provincia-de-curico-para>
- Reglamento 86 de 2023 [Ministerio del Interior y Seguridad Pública]. Regula los organismos técnicos para el monitoreo de amenazas; organismos técnicos para el monitoreo sectorial; los instrumentos para la gestión del riesgo de desastres; y los procedimientos de elaboración de los mapas de amenaza y los mapas de riesgo. 17 de octubre del 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=196971>
- Rodríguez, H. (2009). La confianza pública en las instituciones reguladoras del riesgo: tres modelos de confianza para tres desafíos del análisis del riesgo. *Argumentos de Razón Técnica*, 12, 125-153. <https://revistascientificas.us.es/index.php/argumentos/article/view/22674/19907>
- Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED). (2023a, 27 de junio). Autoridades actualizaron situación de afectación en zona centro-sur. <https://web.senapred.cl/noticias/subsecretario-del-interior-en-senapred-actualizo-situacion-de-afectacion-en-zona-centro-sur/>
- Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED). (2023b, 22 de agosto). Ministra del Interior y Director Nacional de SENAPRED informaron cursos de acción para la zona centro sur del país. <https://web.senapred.cl/noticias/ministra-del-interior-y-director-de-senapred-entregan-balance-e-informan-cursos-de-accion-por-sistema-frontal-en-la-zona-centro-sur-del-pais/>
- Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres. (2023c). *Puntos Críticos Programa Invierno*. <https://geoportalonemi.maps.arcgis.com/apps/dashboards/493456845a614ababbf0222be36e445b>
- Vallejos Romero, A., (2012). La relevancia de la confianza institucional y la comunicación en la percepción y construcción social de riesgos. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(39), 151-176. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=Soi88-76532012000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=Soi88-76532012000100006&lng=es&tlng=es)
- Vergara, P. (2020). *Gestion de catastrophes et inégalités: processus et dynamiques multi-échelles au Chili*. [Tesis de doctorado]. Universidad Grenoble Alpes. <https://theses.hal.science/tel-03069293>
- Zamarín, F. (2023, 24 de junio). Hospital de Licantén se inundó: desborde de río Mataquito afecta a gran parte de la comuna. *Biobiochile.cl* <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-maule/2023/06/24/hospital-de-licanten-se-inundo-desborde-de-rio-mataquito-afecta-a-gran-parte-de-la-comuna.shtml>