

Memoria explicativa del análisis del Policy Brief N.º 1

Planificación comunal, factores subyacentes del riesgo y financiamiento preventivo en Chile

Programa Riesgo Sísmico | Serie Policy Briefs 2026

Documento técnico de respaldo | Junio de 2026

Versión revisada y alineada con el documento final del Policy Brief N.º 1: “Planificar antes del desastre: brechas comunales en la reducción del riesgo en Chile”.

Índice

Resumen ejecutivo

1. Objeto y alcance de la memoria
2. Fuentes, metodología y alcance del análisis
3. Instrumentos comunales de planificación en GRD
4. El ICFSR como criterio de ponderación territorial
5. Marco conceptual del análisis
6. Categorías analíticas utilizadas
7. Hallazgos ampliados del Policy Brief N.º 1
8. El Programa GRD como instrumento de financiamiento preventivo
9. Implicancias para la política pública
10. Limitaciones y precauciones interpretativas
11. Anexos técnicos sugeridos
12. Conclusión

Fuentes y referencias

Resumen ejecutivo

Esta memoria explicativa desarrolla los fundamentos conceptuales, metodológicos y analíticos que sostienen el **Policy Brief N.º 1** (PB1), *“Planificar antes del desastre: brechas comunales en la reducción del riesgo en Chile”*. Su finalidad no es sustituir el documento principal, sino explicitar la arquitectura del análisis que permite pasar desde las bases comunales de SENAPRED hacia un diagnóstico de política pública y una agenda inicial de acción preventiva.

La versión final del Policy Brief N.º 1 no es un documento centrado exclusivamente en el Índice Comunal de Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres (ICFSR). Su objeto principal es la brecha comunal de planificación preventiva: la diferencia entre la mayor cobertura de Planes Comunales de Emergencia y la menor cobertura de Planes Comunales de Reducción del Riesgo de Desastres. El ICFSR se utiliza como criterio de ponderación territorial de esa brecha, y el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de SENAPRED se analiza como instrumento presupuestario específico para financiar, total o parcialmente, los instrumentos comunales establecidos en la Ley N.º 21.364.

El hallazgo central es que *Chile ha avanzado con mayor rapidez en la formalización de instrumentos orientados a la respuesta que en aquellos destinados a reducir el riesgo antes de que el desastre ocurra*. Esa diferencia no es solo documental: expresa una asimetría de gobernanza entre respuesta y prevención. Al cruzarse con el ICFSR, la brecha adquiere una dimensión de justicia territorial, porque algunas comunas sin planes, o con planificación incompleta, presentan altos factores subyacentes del riesgo.

La memoria distingue cuidadosamente entre madurez formal comunal y madurez institucional. La primera es una categoría operacional del Policy Brief N.º 1: mide el grado de completitud formal de la planificación comunal según la presencia conjunta o separada del Plan Comunal de Emergencia y del Plan Comunal de RRD. La segunda es una categoría interpretativa más amplia: remite a capacidades organizacionales, técnicas, financieras, relacionales y de aprendizaje institucional. El PB1 no mide de manera directa la capacidad efectiva de cada municipio; la utiliza como horizonte analítico para interpretar la distancia entre formalización e implementación.

El documento concluye que el desafío público no consiste únicamente en completar el mapa de planes comunales. La tarea es construir una arquitectura preventiva territorialmente justa, financiada, participativa y exigible. Para ello, el ICFSR, los registros de planes comunales y el Programa GRD deben operar de manera articulada: diagnóstico, priorización, financiamiento, acompañamiento, trazabilidad y seguimiento.

1. Objeto y alcance de la memoria

La presente memoria explicativa tiene por objeto desarrollar los fundamentos que sustentan el análisis del Policy Brief N.º 1 del Programa Riesgo Sísmico.

Su función es técnica y metodológica: ofrece un respaldo ampliado para comprender cómo se construyó el diagnóstico, cuáles fueron las fuentes utilizadas, qué categorías analíticas orientan la lectura y por qué las recomendaciones propuestas derivan razonablemente de la evidencia disponible.

El Policy Brief N.º 1 examina tres objetos estrechamente vinculados: i) la cobertura de los Planes Comunes de Emergencia, ii) la cobertura de los Planes Comunes de Reducción del Riesgo de Desastres y, iii) el uso del ICFSR para ponderar territorialmente las brechas de planificación. A ello se añade un cuarto componente decisivo: el Programa GRD de SENAPRED, entendido como el principal instrumento presupuestario específico, dentro del marco del servicio, para financiar la elaboración o actualización de instrumentos de gestión del riesgo establecidos en la Ley N.º 21.364.

La memoria, por tanto, no es una explicación aislada del ICFSR. Tampoco es una evaluación de calidad de los planes comunales ni una auditoría del Programa GRD. Es una explicación del análisis que articula planificación formal, factores subyacentes y financiamiento preventivo para formular una tesis de política pública: la prevención requiere pasar desde la existencia de instrumentos hacia capacidades efectivas de implementación, con criterios de equidad territorial, derechos humanos, trazabilidad y rendición de cuentas.

Su alcance es deliberadamente acotado. La memoria explica el método de lectura del PB1, identifica sus límites y propone anexos que permitirían ampliar el análisis en entregas posteriores de la serie. La evaluación sustantiva de la calidad de los planes, la implementación efectiva, los ejercicios o simulacros, la ejecución de medidas preventivas y el impacto causal sobre la reducción del riesgo quedan fuera del alcance de este primer documento.

2. Fuentes, metodología y alcance del análisis

2.1. Fuentes principales

El análisis se construye a partir de fuentes oficiales, documentos metodológicos del ICFSR, normativa vigente, antecedentes institucionales de SENAPRED y la base estadística sistematizada en el Policy Brief N.º 1.

Las fuentes principales son las bases comunales de SENAPRED sobre Planes Comunes de Emergencia y Planes Comunes de RRD, ambas con actualización al 7 de mayo de 2026; la base del ICFSR denominada Planilla_Factores_Subyacentes_202603; los antecedentes del Programa GRD 2026; el Instructivo Equipo Comunal para la Identificación de los Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres; el documento de Recomendaciones Generales del ICFSR; y el artículo de Natalia Silva Bustos sobre identificación de factores subyacentes del riesgo en el nivel comunal en Chile.

Fuente	Uso en el análisis
Base SENAPRED de Planes Comunales de Emergencia, actualización 07.05.2026	Determinar existencia formal, vigencia temporal y estado técnico-administrativo de los planes comunales de emergencia.
Base SENAPRED de Planes Comunales de RRD, actualización 07.05.2026	Determinar existencia formal, vigencia temporal y estado técnico-administrativo de los instrumentos comunales preventivos.
Planilla_Factores_Subyacentes_202603	Ponderar territorialmente la brecha formal de planificación mediante el ICFSR e identificar comunas con factores subyacentes altos.
Antecedentes del Programa GRD 2026	Analizar líneas de financiamiento, montos, plazos y condiciones de apoyo para elaborar o actualizar instrumentos GRD.
Ley N.º 21.364	Situar los planes comunales, el SINAPRED, SENAPRED y el Programa GRD dentro de la arquitectura institucional vigente.
Decreto Supremo N.º 338 de 2022	Examinar el reglamento del Programa GRD y sus criterios generales de funcionamiento.
Decreto Supremo N.º 86 de 2023	Contextualizar los instrumentos para la gestión del riesgo de desastres y su relación con mapas de amenaza y riesgo.
Instructivo Equipo Comunal para la Identificación de los Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres	Precisar naturaleza, finalidad, alcance, etapas de aplicación, dimensiones y carácter autodeclarativo del ICFSR.
Índice Comunal Factores Subyacentes del Riesgo: Recomendaciones Generales	Identificar la dimensión operativa del ICFSR y su tránsito desde diagnóstico hacia sugerencias de gestión para las variables evaluadas.
Silva Bustos, N. (2020). Identificación de los factores subyacentes del riesgo de desastres en el nivel comunal en Chile. Revista REDER, 4(1), 21–34.	Reconstruir fundamentos conceptuales, diseño metodológico, selección de variables mediante criterio experto y uso de método multicriterio.

Fuente: elaboración propia a partir de PB1, bases SENAPRED y documentos metodológicos del ICFSR.

2.2. Unidad de análisis y universo comunal

La unidad de análisis utilizada es la comuna. Aunque Chile cuenta con 346 comunas, el PB1 trabaja con 345 registros comunales comparables, debido a que la Antártica no cuenta con municipalidad propia y es administrada por Cabo de Hornos. Esta decisión metodológica es relevante porque los instrumentos analizados son comunales y su elaboración, tramitación y aprobación se radican en la institucionalidad municipal correspondiente.

El trabajo con 345 registros permite clasificar el universo comunal en cuatro situaciones excluyentes: 1) comunas con ambos instrumentos; 2) comunas solo con Plan Comunal de Emergencia; 3) comunas solo con Plan Comunal de RRD y, 4) comunas sin ninguno de los dos planes.

La clasificación cubre la totalidad del universo analizado y permite observar la brecha formal de planificación.

2.3. Operaciones de cruce y clasificación

Las bases fueron cruzadas mediante el nombre comunal normalizado, corrigiendo diferencias menores de escritura o denominación. El resultado permitió identificar: A) cobertura formal, B) vigencia temporal, C) estado técnico-administrativo y, D) cruce con ICFSR.

La clasificación de comunas de prioridad crítica se construyó a partir de dos condiciones simultáneas: I) la ausencia de Plan Comunal de Emergencia y de Plan Comunal de RRD; y II) la presencia de un ICFSR alto.

Dee señalarse que, esta identificación no constituye un ranking absoluto de riesgo comunal, sino más bien, es una priorización analítica que combina brecha instrumental y factores subyacentes altos.

2.4. Qué evalúa y qué no evalúa el PB1

Como hemos adelantado, el PB1 evalúa existencia formal de los planes, vigencia temporal cuando la información está disponible y estado técnico-administrativo reportado en las bases. Esto implica que, aspectos tales como la calidad sustantiva de cada instrumento, su implementación efectiva, la realización de ejercicios o simulacros, la ejecución de medidas preventivas o el impacto causal en la reducción del riesgo no son ámbitos evaluados por el PB1. Esta distinción es central puesto que, la existencia formal de un plan es una condición mínima de coordinación, pero no equivale por sí misma a capacidad efectiva de gobernanza del riesgo.

3. Instrumentos comunales de planificación en GRD

El PB1 parte de una distinción sustantiva entre dos tipos de instrumentos comunales: el Plan Comunal de Emergencia y el Plan Comunal de RRD. Ambos son necesarios, pero responden a racionalidades institucionales distintas.

El Plan Comunal de Emergencia organiza la respuesta: coordinación operativa, alerta, evacuación, asistencia y procedimientos para enfrentar eventos adversos. Su función es crítica, pero no sustituye la planificación orientada a reducir el riesgo antes del evento.

El Plan Comunal de RRD pertenece a una lógica preventiva más compleja. Debe orientar medidas para disminuir el riesgo existente, evitar la generación de nuevos riesgos y vincular la gestión del riesgo con planificación territorial, inversión pública, participación comunitaria, información y gobernanza local.

La diferencia de cobertura entre ambos instrumentos es el núcleo del problema público examinado por el PB1.

Chile ha logrado desarrollar con mayor rapidez los instrumentos municipales de respuesta que aquellos destinados a reducir estructuralmente el riesgo. Esa asimetría debe leerse como brecha preventiva, no como simple rezago documental.

Instrumento	Función principal	Riesgo de lectura reducida
Plan Comunal de Emergencia	Ordena roles, coordinación y procedimientos para la respuesta.	Confundir cobertura de emergencia con capacidad preventiva.
Plan Comunal de RRD	Orienta medidas para reducir riesgo antes del evento.	Tratar la prevención como un requisito documental y no como gobernanza territorial.

Fuente: elaboración propia a partir del marco analítico del PB1.

4. El ICFSR como criterio de ponderación territorial

El ICFSR es una herramienta de SENAPRED destinada a apoyar el autodiagnóstico comunal de factores subyacentes del riesgo. No mide una amenaza específica ni predice la ocurrencia de un desastre. Permite observar condiciones territoriales, sociales, ambientales e institucionales que pueden aumentar la vulnerabilidad de una comuna y orientar recomendaciones focalizadas.

En el PB1, el ICFSR se utiliza principalmente como criterio de ponderación territorial de la brecha formal de planificación. Su incorporación permite identificar si la ausencia o insuficiencia de planes comunales coincide con territorios donde los factores subyacentes del riesgo son más altos. Este uso es deliberadamente acotado y evita convertir el índice en una medida total del riesgo comunal.

La metodología original del ICFSR se estructura en cuatro dimensiones: ordenamiento territorial; gobernanza; cambio climático y recursos naturales; y condiciones socioeconómicas y demográficas. Estas dimensiones permiten leer la brecha de planificación más allá de la existencia documental de planes, pues muestran condiciones de fondo que pueden dificultar la prevención, la respuesta y la recuperación.

El PB1 no realiza un análisis exhaustivo de las 41 variables del ICFSR. Tampoco evalúa detalladamente los perfiles internos de cada comuna. Esa lectura será necesaria para diseñar intervenciones específicas en comunas priorizadas. En este primer documento, el índice permite identificar territorios donde la brecha formal de planificación adquiere mayor urgencia pública.

Dimensión ICFSR	Aporte a la lectura del PB1
Ordenamiento territorial	Conecta brecha de planificación con uso del suelo, asentamientos, infraestructura crítica y obras de mitigación.
Gobernanza	Permite observar capacidades institucionales, instrumentos locales, comités, participación, información y rendición de cuentas.
Cambio climático y recursos naturales	Introduce procesos de evolución lenta, adaptación local, degradación ambiental y disponibilidad de información climática.
Condiciones socioeconómicas y demográficas	Vincula la brecha de planificación con pobreza, dependencia, discapacidad, situación de calle, migración y protección diferenciada.

Fuente: elaboración propia a partir del Instructivo ICFSR y del PB1.

5. Marco conceptual del análisis

5.1. Gobernanza pública del riesgo

El análisis asume que la gestión del riesgo de desastres no es solo una función administrativa asociada a la emergencia ni una suma de capacidades sectoriales. Es un problema de gobernanza pública: requiere

coordinar instituciones, territorios, comunidades, saberes técnicos, decisiones políticas, recursos fiscales, información, normas y responsabilidades.

Desde esta perspectiva, los planes comunales son más que documentos. Son los mecanismos mínimos de coordinación entre actores, niveles y decisiones. Su ausencia o existencia parcial reduce las condiciones institucionales para articular la prevención, la respuesta, el financiamiento, la información y la participación.

5.2. Institucionalidad formal y capacidad efectiva

La hipótesis transversal es que Chile ha avanzado en institucionalidad formal, especialmente a partir de la Ley N.º 21.364, pero persiste una distancia entre el diseño normativo y la capacidad territorial efectiva.

Ahora bien, para efectos de este trabajo, la institucionalidad formal es aquella que comprende las leyes, los órganos, los planes, los comités, los procedimientos e instrumentos. Por otra parte, la capacidad efectiva es aquella que se expresa en la posibilidad real de implementar, financiar, actualizar, coordinar, monitorear y aprender.

El PB1 no mide de manera directa esa capacidad efectiva, pero muestra una condición mínima de su posibilidad: la existencia formal de instrumentos. Por consiguiente, la ausencia de un Plan Comunal de RRD, especialmente en comunas con ICFSR alto, indica una brecha preventiva que debe ser abordada con apoyo institucional y financiamiento.

5.3. Justicia territorial y enfoque de derechos

El riesgo no se distribuye homogéneamente. Afecta con mayor intensidad a territorios y grupos que enfrentan desigualdades previas tales como: la pobreza, el aislamiento, la discapacidad, la precariedad habitacional, la migración, la dependencia funcional, el menor acceso a información o la baja capacidad de incidencia pública.

Por eso, financiar planificación preventiva en comunas críticas no es solo una decisión administrativa. Es una decisión de equidad territorial. La asignación de recursos públicos para reducir brechas de planificación debe considerar igualdad, no discriminación, transparencia, participación y reducción de desigualdades territoriales.

5.4. Corresponsabilidad sin dilución de responsabilidad estatal

La reducción del riesgo exige corresponsabilidad entre municipios, SENAPRED, gobiernos regionales, servicios sectoriales, entes técnicos, sector privado, academia, organizaciones comunitarias y ciudadanía. Sin embargo, esa corresponsabilidad no equivale a igualdad de obligaciones. El Estado conserva un deber especial de coordinación, regulación, financiamiento, asistencia técnica y corrección de desigualdades territoriales.

6. Categorías analíticas utilizadas

6.1. Madurez formal comunal

La madurez formal comunal es la categoría operacional central del PB1. Ésta se entiende como el grado de completitud formal de la planificación comunal, medido por la presencia conjunta o separada de dos instrumentos: el Plan Comunal de Emergencia y el Plan Comunal de RRD.

Esta clasificación es analítica y no oficial. No evalúa la calidad interna de los planes, así como tampoco su grado de implementación, su pertinencia territorial sustantiva, la capacidad real de respuesta o de prevención. Permite más bien ordenar el universo comunal y distinguir cuatro situaciones: base formal integral, capacidad reactiva con déficit preventivo, planificación preventiva sin instrumento operativo y brecha crítica de planificación.

Situación	Lectura institucional
Ambos planes	Base formal integral. No garantiza implementación, pero entrega una plataforma mínima de coordinación preventiva y operativa.
Solo Plan de Emergencia	Capacidad reactiva con déficit preventivo. Es la brecha preventiva más numerosa.
Solo Plan de RRD	Planificación preventiva sin instrumento operativo de emergencia. Situación excepcional que requiere regularización.
Ningún plan	Brecha crítica de planificación: ausencia simultánea de instrumentos mínimos de prevención y respuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de categorías del PB1.

6.2. Madurez institucional

La madurez institucional es una categoría interpretativa más amplia que la madurez formal comunal. Se refiere a las capacidades organizacionales, técnicas, financieras, relacionales y de aprendizaje para gestionar el riesgo de manera sostenida. Incluye la estructura municipal, el personal con formación, los instrumentos actualizados, la coordinación interna, la información, la participación, la autonomía financiera, la rendición de cuentas y la capacidad de implementar medidas.

El PB1 no mide directamente esta categoría, sino más bien la utiliza para interpretar por qué la existencia formal de planes es necesaria, pero insuficiente.

6.3. Brecha instrumental y brecha preventiva

La brecha instrumental describe la ausencia o existencia parcial de planes comunales. La brecha preventiva es más amplia: alude a la insuficiencia de condiciones para reducir riesgo antes del evento. Una comuna puede cerrar la brecha instrumental aprobando un plan, pero mantener brechas preventivas si el instrumento no se implementa, no se financia, no se actualiza o no se articula con el territorio.

6.4. Capacidad comunal efectiva

La capacidad comunal efectiva se refiere a la posibilidad real de transformar diagnósticos, planes y recomendaciones en acciones concretas. Depende de condiciones internas tales como equipos, liderazgo, coordinación y continuidad, y de condiciones externas, así también como de la asistencia de SENAPRED, el apoyo regional, el financiamiento y el acceso a información técnica.

6.5. Priorización territorial

La priorización territorial permite orientar el apoyo público hacia comunas donde coinciden brechas instrumentales, altos factores subyacentes y una menor capacidad institucional. En el PB1 se expresa en la identificación de comunas de prioridad crítica: aquellas sin Plan Comunal de Emergencia ni Plan Comunal de RRD y con ICFSR alto.

6.6. Trazabilidad de implementación

La trazabilidad de implementación es la conexión verificable entre el diagnóstico, las medidas, los responsables, los plazos, el financiamiento y el seguimiento. En el PB1 aparece como criterio para evitar que el producto final de un financiamiento sea solo un decreto alcaldicio. Ello por cuanto, la aprobación formal del plan debe abrir una hoja de ruta capaz de ser monitoreada por el COGRID comunal, SENAPRED y la comunidad.

7. Hallazgos ampliados del Policy Brief N.º 1

7.1. Respuesta extendida, prevención incompleta

El dato nacional muestra una asimetría clara.

Los Planes Comunales de Emergencia alcanzan una cobertura de 91,9%, mientras que los Planes Comunales de RRD llegan a 61,7%, es decir, la respuesta se ha institucionalizado con mayor rapidez que la prevención.

Como hemos mencionado, esta diferencia no debe interpretarse como un rezago meramente documental, es más, ella expresa dos racionalidades institucionales: una orientada a coordinar la respuesta y otra orientada a reducir el riesgo antes del evento.

En síntesis, la brecha de Planes Comunales de RRD muestra que la gobernanza preventiva aún no se ha consolidado con la misma intensidad que la gestión operativa de emergencias.

Instrumento comunal	Comunas con plan	Comunas sin plan	Cobertura
Plan Comunal de Emergencia	317	28	91,9%
Plan Comunal de RRD	213	132	61,7%

Fuente: PB1, elaboración propia a partir de bases SENAPRED actualizadas al 07.05.2026.

7.2. Madurez formal comunal de la planificación

Mediante el ejercicio de cruzar las bases de datos de los planes comunales de RRD y Emergencias, nos permitió clasificar a las comunas según su completitud formal de planificación. La mayor brecha se concentra en las comunas que cuentan solo con Plan de Emergencia: 107 comunas tienen instrumento de respuesta, pero carecen del instrumento preventivo. La situación más crítica corresponde a las 25 comunas sin ninguno de los dos planes.

Situación comunal	N.º comunas	% del total	Lectura institucional
Ambos planes	210	60,9%	Base formal integral
Solo Plan de Emergencia	107	31,0%	Capacidad reactiva, déficit preventivo
Solo Plan de RRD	3	0,9%	Planificación preventiva sin instrumento operativo
Ningún plan	25	7,2%	Brecha crítica de planificación

Fuente: PB1, elaboración propia a partir de bases SENAPRED.

7.3. Cobertura formal, vigencia y estado técnico-administrativo

La existencia formal no agota el diagnóstico. El PB1 distingue cobertura, vigencia temporal y estado técnico-administrativo. Esta distinción evita tratar como equivalentes instrumentos aprobados en años distintos o en situaciones de revisión diferentes. También delimita el alcance del análisis: la revisión técnica reportada no equivale a evaluación integral de calidad, implementación o efectividad.

Instrumento	Existencia formal	Vigencia temporal	Estado técnico-administrativo
Plan Comunal de Emergencia	317 con plan; 28 sin plan	224 aprobados entre 2024 y 2026; 93 hasta 2023	223 formalizados; 94 con situaciones técnicas pendientes o distintas
Plan Comunal de RRD	213 con plan; 132 sin plan	191 aprobados entre 2024 y 2026; 22 hasta 2023	202 formalizados; 11 con situaciones técnicas pendientes o distintas

Fuente: PB1, elaboración propia a partir de bases SENAPRED actualizadas al 07.05.2026.

7.4. El ICFSR cambia la lectura del problema

El cruce de la información de los planes comunales con el ICFSR muestra que la ausencia de instrumentos no se distribuye de manera neutra. Las comunas sin ningún plan presentan el promedio ICFSR más alto, 0,427; además, 13 de las 25 comunas sin planes tienen ICFSR alto. En esas comunas, la brecha deja de ser solo administrativa y se convierte en una cuestión de justicia territorial.

Situación comunal	N.º comunas	Promedio ICFSR	Comunas con ICFSR alto
Comunas con ambos planes	210	0,315	48
Comunas solo con Plan de Emergencia	107	0,379	39
Comuna solo con Plan de RRD	3	0,377	1
Ningún plan	25	0,427	13

Fuente: PB1, elaboración propia a partir de datos SENAPRED.

7.5. Brechas con geografía

La distribución regional muestra que la brecha preventiva tiene geografía. Regiones como Arica y Parinacota, Atacama, Los Lagos, Coquimbo, Tarapacá, Aysén y Antofagasta exhiben baja cobertura integral en las regiones seleccionadas por el PB1. El caso de Los Lagos es particularmente sensible por concentrar ocho comunas sin ninguno de los dos instrumentos en un contexto de dispersión territorial, ruralidad, insularidad y exposición a amenazas múltiples. El contraste con Magallanes muestra que un ICFSR relevante puede coexistir con cobertura completa de planes, lo que no prueba implementación efectiva, pero sí mayor consistencia formal.

Región seleccionada	% comunas con ambos planes	Promedio ICFSR	Comunas sin ningún plan
Arica y Parinacota	0,0%	0,488	0
Atacama	11,1%	0,389	0
Los Lagos	20,0%	0,399	8
Coquimbo	26,7%	0,376	0
Tarapacá	28,6%	0,343	2
Aysén	30,0%	0,470	3
Antofagasta	33,3%	0,489	2
Magallanes y la Antártica Chilena	100,0%	0,392	0

Fuente: PB1, elaboración propia a partir de planillas SENAPRED y Planilla_Factores_Subyacentes_202603.

7.6. Comunas de prioridad crítica

El PB1 identifica trece comunas que cumplen simultáneamente dos condiciones: carecen de Plan Comunal de Emergencia y de Plan Comunal de RRD, y presentan ICFSR alto. La lista no debe entenderse como un ranking absoluto de riesgo.

Es más bien una primera cartera analítica para articular una intervención preventiva, porque combina ausencia de instrumentos mínimos y factores subyacentes altos.

Región	Comuna	ICFSR	IC GOB
Los Lagos	Palena	0,6328	28,49
Aysén	Tortel	0,6134	29,22
Antofagasta	María Elena	0,6039	21,33
Los Lagos	Dalcahue	0,5839	26,40
Los Lagos	Los Muermos	0,5548	24,49
Metropolitana	Padre Hurtado	0,5380	16,91
Ñuble	Pinto	0,5361	9,45
Los Lagos	Fresia	0,5338	25,58
Aysén	O'Higgins	0,5286	14,98
Tarapacá	Colchane	0,5207	29,95
Valparaíso	Isla de Pascua	0,5182	16,51
Valparaíso	Hijuelas	0,4549	17,18
Antofagasta	Mejillones	0,4348	16,42

Fuente: PB1. IC GOB se incluye como antecedente complementario y no como criterio autónomo de priorización.

8. El Programa GRD como instrumento de financiamiento preventivo

El PB1 identifica el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de SENAPRED como el principal instrumento presupuestario específico, dentro del marco del servicio, para financiar total o parcialmente instrumentos de GRD establecidos en la Ley N.º 21.364. El programa traduce el mandato normativo en

recursos, reglas de postulación, capacitación y condiciones para elaborar o actualizar instrumentos comunales.

Su relevancia no radica solo en la existencia de financiamiento. El punto crítico es si el programa logra llegar a las comunas con menor capacidad institucional y mayores factores subyacentes, evitando que el formato concursable reproduzca desigualdades administrativas preexistentes.

Año	Hito	Lectura para política pública
2021	Ley N.º 21.364	Crea el SINAPRED, SENAPRED y el Programa GRD en el presupuesto de SENAPRED.
2022	Decreto Supremo N.º 338	Reglamenta el funcionamiento del Programa GRD y sus criterios de asignación.
2024	Primera convocatoria	SENAPRED informa más de 200 postulaciones, más de \$3.000 millones solicitados, \$800 millones adjudicados y 64 municipios beneficiados en prioridad 1.
2025	Segunda convocatoria	La postulación se traslada al Portal Único de Fondos Concursables.
2026	Tercera convocatoria	Mantiene líneas para elaborar y actualizar planes comunales y contratar apoyo profesional o técnico.

Fuente: PB1, elaboración propia con datos de SENAPRED.

8.1. Líneas, montos y capacidad de cierre

El presupuesto disponible aproximado para 2026 es de \$800.000.000. Si se destinara exclusivamente a elaborar Planes Comunales de RRD al máximo permitido por iniciativa, alcanzaría para alrededor de 100 planes. Sin embargo, el programa financia también actualizaciones, Planes Comunales de Emergencia y contratación de personal profesional o técnico; por tanto, su capacidad efectiva para cerrar la brecha de 132 comunas sin Plan Comunal de RRD depende de la distribución real de adjudicaciones y de la continuidad presupuestaria.

Línea de financiamiento 2026	Monto máximo	Plazo máximo
Elaboración Plan Comunal RRD	Hasta \$8.000.000	Hasta 10 meses
Actualización Plan Comunal RRD	Hasta \$6.000.000	Hasta 8 meses
Elaboración Plan Comunal de Emergencia y anexos	Hasta \$8.000.000	Hasta 10 meses
Actualización Plan Comunal de Emergencia y anexos	Hasta \$6.000.000	Hasta 8 meses
Contratación profesional o técnico GRD	Profesional: hasta \$1.500.000 bruto mensual; técnico: hasta \$800.000 bruto mensual	Hasta 12 meses

Fuente: PB1, Bases de postulación y financiamiento Programa GRD 2026, SENAPRED.

8.2. Focalización y límites del diseño concursable

Las bases del programa incorporan el ICFSR dentro de la fórmula de evaluación, pero no como criterio dominante. La ponderación indicada en el PB1 asigna 18% al ICFSR, 48% al índice anual de comunas con menores niveles de desarrollo, 28% a afectación reciente por desastre o catástrofe y 6% a la variable de subsanación.

La orientación hacia comunas con menor desarrollo es consistente con equidad territorial. Sin embargo, la ausencia del Plan Comunal de RRD no aparece como criterio autónomo de priorización dentro de la nota final. La brecha instrumental opera principalmente asociada a la línea de financiamiento, pero no como indicador ponderado de urgencia preventiva.

El diseño concursable aporta transparencia y reglas comunes, pero supone capacidades municipales para postular, formular, contratar, ejecutar, rendir y responder observaciones. Las comunas con mayor rezago pueden ser precisamente aquellas con menos capacidad técnica para competir. Por ello, el programa debiera combinar competencia pública con asistencia técnica dirigida.

9. Implicancias para la política pública

La principal implicancia del PB1 es que la reducción de factores subyacentes no puede descansar exclusivamente en la voluntad o capacidad de cada municipio. La brecha preventiva requiere una política pública de cierre territorial, con financiamiento, asistencia técnica y seguimiento.

Las recomendaciones del PB1 conforman una agenda inicial para reducir la distancia entre el diseño formal del SINAPRED y su capacidad territorial efectiva. No buscan reemplazar el Programa GRD, sino reforzar su focalización, trazabilidad y capacidad de acompañamiento.

Línea de acción	Sentido de política pública
Cartera nacional de cierre preventivo 2026-2028	Priorizar comunas sin Plan RRD según ICFSR, situación de planes y capacidad municipal.
Reserva presupuestaria para Planes Comunales de RRD	Asegurar una proporción de recursos para cerrar la brecha preventiva mientras persista.
Criterio de brecha instrumental en la evaluación	Reconocer explícitamente la urgencia de comunas sin Plan RRD, especialmente con ICFSR alto.
Capacitaciones preconcursoales focalizadas	Reducir barreras de entrada para municipios con dificultades de admisibilidad, formulación o ejecución.
Trazabilidad de implementación	Conectar diagnóstico, medidas, responsables, plazos y seguimiento, evitando planes como mero producto documental.
Evaluación anual del Programa GRD	Publicar datos abiertos de postulaciones, adjudicaciones, ejecución, situación de planes e ICFSR.
Capacidades municipales permanentes	Usar contratación profesional o técnica como puente de capacidad y no como sustituto institucional.
Soporte regional, provincial e intercomunal	Acompañar comunas aisladas, rurales, insulares o vinculadas por amenazas compartidas.

Fuente: elaboración propia a partir de recomendaciones del PB1.

9.1. Indicadores mínimos de seguimiento

La agenda requiere indicadores anuales que permitan evaluar avance. Los indicadores sugeridos en el PB1 cubren cobertura y brecha formal, vigencia, estado técnico-administrativo, trazabilidad de implementación, capacidades municipales, focalización presupuestaria, ejecución y resultados. Su función es evitar que la planificación preventiva se mida solo por documentos aprobados y permitir un seguimiento público de la efectividad del gasto preventivo.

10. Limitaciones y precauciones interpretativas

10.1. Límites del análisis de planes comunales

El PB1 evalúa existencia formal, vigencia temporal y estado técnico-administrativo reportado. No evalúa calidad interna de los planes, pertinencia territorial sustantiva, participación efectiva, implementación, simulacros, ejecución presupuestaria municipal ni impacto causal en reducción del riesgo. Por ello, la presencia de ambos planes debe leerse como base formal integral, no como evidencia suficiente de capacidad efectiva.

10.2. Límites del uso del ICFSR

El ICFSR no mide amenazas específicas, no predice desastres y no reemplaza estudios técnicos de amenaza, exposición, vulnerabilidad o riesgo. En el PB1 se utiliza como ponderador territorial de la brecha formal de planificación. Su lectura debe complementarse con análisis territorial, institucional y sectorial, especialmente para diseñar intervenciones concretas en comunas priorizadas.

10.3. Carácter autodeclarativo y comparabilidad

El ICFSR proviene de una metodología de autodiagnóstico comunal. Esto permite recoger conocimiento situado y activar reflexión institucional, pero exige cautela por las diferencias de capacidad técnica, disponibilidad de información y medios de verificación entre municipios. La comparación entre comunas debe servir para priorizar apoyo y aprendizaje, no para estigmatizar territorios.

10.4. Límites del análisis del Programa GRD

El PB1 identifica el Programa GRD como instrumento relevante de financiamiento preventivo y analiza su diseño general, líneas, montos y criterios. No mide distribución efectiva de adjudicaciones por tipo de brecha, ejecución real, calidad de productos financiados ni resultados posteriores. Esa evaluación corresponde a entregas posteriores de la serie.

10.5. No atribución automática de responsabilidad municipal

La ausencia de planes o la presencia de ICFSR alto no debe atribuirse automáticamente a negligencia municipal. Muchas brechas expresan desigualdades estructurales, centralismo fiscal, baja dotación técnica, aislamiento, ruralidad, insularidad, procesos históricos de ocupación del suelo o falta de apoyo sectorial. La comuna es unidad de análisis, pero la responsabilidad es sistémica y diferenciada.

11. Anexos técnicos sugeridos

Para asegurar trazabilidad y utilidad práctica, la versión final de la memoria podría acompañarse de anexos técnicos. Estos anexos no deben duplicar el PB1, sino permitir revisar, actualizar y replicar el análisis.

Anexo sugerido	Contenido mínimo
Base estadística de cruce comunal	Comuna, región, existencia de planes, año, estado técnico-administrativo, ICFSR, IC GOB y categoría de madurez formal.
Metodología de normalización comunal	Criterios de corrección de nombres, exclusión de Antártica y universo de 345 registros comparables.
Matriz de madurez formal comunal	Clasificación de comunas en ambos planes, solo emergencia, solo RRD y ningún plan.
Matriz regional	Cobertura integral, promedio ICFSR y comunas sin planes por región.
Comunas de prioridad crítica	Listado de comunas sin ambos planes e ICFSR alto, con variables complementarias.
Ficha de lectura comunal	Formato para análisis posterior: perfil ICFSR, planes, capacidades, actores, brechas y ruta de apoyo.
Matriz de trazabilidad recomendaciones-indicadores	Vinculación entre hallazgo, recomendación, responsable e indicador anual.
Fórmula Programa GRD	Desglose de ponderaciones, criterios de evaluación y propuesta de ajuste por brecha instrumental.

Fuente: elaboración propia.

Los anexos aquí propuestos no se incorporan íntegramente en esta versión de la memoria, pues su desarrollo dependerá de la disponibilidad y depuración de las bases comunales utilizadas en futuras etapas de la serie. No obstante, se sugiere adoptar una estructura mínima común para asegurar comparabilidad, trazabilidad y actualización periódica del análisis. A continuación, se presentan tres modelos tipo que pueden orientar su elaboración.

Modelo tipo 1. Ficha de lectura comunal

Campo	Contenido
Comuna	Nombre normalizado de la comuna
Región	Región correspondiente
Situación de planes	Ambos planes / solo emergencia / solo RRD / ningún plan
ICFSR	Valor del índice
Categoría ICFSR	Bajo / medio / alto, según base SENAPRED
IC GOB	Valor componente gobernanza, como antecedente complementario
Madurez formal	Base formal integral / déficit preventivo / déficit operativo / brecha crítica
Brecha principal	Planificación, gobernanza, financiamiento, información, capacidades
Ruta de apoyo sugerida	Elaboración de plan, asistencia técnica, capacitación, financiamiento, seguimiento
Actores clave	Municipio, SENAPRED regional, GORE, servicios sectoriales, comunidad

Modelo tipo 2. Matriz de trazabilidad recomendación-indicador

Hallazgo	Recomendación	Actor principal	Indicador sugerido
Comuna sin Plan RRD e ICFSR alto	Priorizar en cartera nacional de cierre preventivo	SENAPRED	Reducción anual de comunas sin Plan RRD e ICFSR alto
Baja admisibilidad de comunas priorizadas	Focalizar capacitaciones preconcursales	SENAPRED / Dirección Regional	Tasa de admisibilidad de comunas priorizadas
Plan financiado sin hoja de ruta clara	Incorporar matriz de trazabilidad	Municipio / COGRID comunal	Porcentaje de planes con matriz validada

Modelo tipo 3. Matriz de madurez formal comunal

Situación comunal	Lectura institucional	Prioridad
Ambos planes	Base formal integral	Evaluar vigencia, calidad e implementación
Solo Plan de Emergencia	Capacidad reactiva, déficit preventivo	Elaborar Plan Comunal de RRD
Solo Plan de RRD	Planificación preventiva sin instrumento operativo	Elaborar Plan Comunal de Emergencia
Ningún plan	Brecha crítica de planificación	Intervención prioritaria si coincide con ICFSR alto

12. Conclusión

La memoria confirma la coherencia del PB1 y precisa su alcance. El problema público no es simplemente la falta de documentos comunales, sino la asimetría entre una respuesta más extendida y una prevención todavía incompleta. Esa asimetría se agrava cuando coincide con altos factores subyacentes del riesgo.

El ICFSR permite ponderar territorialmente la brecha formal de planificación. No sustituye estudios de amenaza ni mide capacidad efectiva, pero ayuda a identificar territorios donde la ausencia de instrumentos adquiere mayor urgencia pública. El Programa GRD, por su parte, ofrece una vía institucional para cerrar parte de esa brecha, siempre que su diseño logre combinar transparencia concursable, focalización territorial y asistencia técnica dirigida.

La distinción entre madurez formal comunal y madurez institucional es clave. La primera permite ordenar la cobertura de instrumentos; la segunda recuerda que la existencia de planes no garantiza implementación. El paso decisivo es transformar la formalización en capacidades, financiamiento, coordinación, participación y seguimiento.

La principal conclusión es que Chile no necesita partir desde cero. Cuenta con una arquitectura normativa, instrumentos de planificación, datos sobre factores subyacentes y un programa de financiamiento. El desafío es reducir la distancia entre esa institucionalidad formal y su capacidad efectiva de producir prevención en los territorios.

La tarea no es solo completar el mapa de planes. Es construir una gobernanza preventiva territorialmente justa, financiada, participativa y exigible.

Fuentes y referencias

Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N.º 21.364, que 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.

Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto Supremo N.º 338 de 2022, que aprueba el Reglamento del Programa para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y REDESCA. Resolución N.º 2/26, Políticas Fiscales y Derechos Humanos en las Américas, Documento N.º 67, adoptada el 28 de abril de 2026.

Consejo para la Transparencia. Publicidad de instrumentos para la gestión de desastres en municipalidades: informe de fiscalización, febrero de 2025.

ONEMI. Identificación de los Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres. Instructivo Equipo Comunal. Mayo de 2017.

SENAPRED. Bases de postulación y financiamiento total o parcial de los instrumentos para la Gestión del Riesgo de Desastres establecidos en la Ley N.º 21.364. Programa de Gestión del Riesgo de Desastres 2026.

SENAPRED. Factores Subyacentes del Riesgo. Página institucional.

SENAPRED. Planes para la Gestión del Riesgo de Desastres. Página institucional.

SENAPRED. Planilla de Planes Comunales de Emergencia, actualización 07.05.2026.

SENAPRED. Planilla de Planes Comunales para la Reducción del Riesgo de Desastres, actualización 07.05.2026.

SENAPRED. Planilla_Factores_Subyacentes_202603.

SENAPRED. Índice Comunal Factores Subyacentes del Riesgo: Recomendaciones Generales.

Silva Bustos, Natalia. “Identificación de los factores subyacentes del riesgo de desastres en el nivel comunal en Chile”. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER), 4(1), 2020.