

POLICY BRIEF

Planificar antes del desastre: **brechas comunales en la reducción del riesgo en Chile**

Nº 1 · Junio 2026

Serie Policy Briefs 2026

Programa Riesgo Sísmico

Autoría y créditos: Se autoriza la reproducción parcial de esta publicación siempre y cuando se efectúe la cita correspondiente:

Cortés Oggero, J. (2026). Planificar antes del desastre: brechas comunales en la reducción del riesgo en Chile (Policy Brief N.º 1, Serie Policy Briefs 2026). Programa Riesgo Sísmico, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Con revisión editorial de Sandra Rojas Barlaro, diseño de mapas de Kevin Albarrán Rebaza y diseño editorial de Sebastián Barría Veas.



UNIVERSIDAD
DE CHILE



fcfm

FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE



PROGRAMA
RIESGO SÍSMICO

PRESENTACIÓN DE LA SERIE

La presente serie de policy briefs surge de una iniciativa originalmente concebida como un Anuario sobre el estado de la gestión del riesgo de desastres en Chile. Su propósito inicial era reunir, sistematizar y analizar periódicamente información relevante sobre la arquitectura institucional, normativa y territorial de la gestión del riesgo de desastres (GRD), con especial atención a sus brechas de implementación y sus efectos sobre las personas y comunidades expuestas.

El desarrollo de la investigación mostró, sin embargo, que los problemas identificados podían abordarse con mayor claridad mediante un formato más focalizado y directamente orientado a la discusión pública. La GRD no plantea una única pregunta, sino varias: cómo se distribuyen los instrumentos de planificación en el territorio; qué comunas enfrentan mayores brechas preventivas; cómo se financia la reducción del riesgo; qué capacidades tienen los municipios; cómo se articulan los distintos niveles del sistema; y de qué manera

la desigualdad territorial, los factores subyacentes del riesgo y el enfoque basado en los derechos humanos deben orientar las decisiones públicas.

Por esa razón, el proyecto adoptó la forma de una serie de policy briefs.

Cada documento aborda un problema específico de la GRD en Chile mediante el análisis de información verificable, fuentes oficiales, cuerpos normativos, literatura técnica y antecedentes institucionales disponibles. El objetivo no es solo describir brechas, sino traducir evidencia en preguntas de política pública, criterios de priorización y recomendaciones susceptibles de seguimiento.

La serie se propone contribuir a una discusión informada sobre la transición desde una gestión predominantemente centrada en la emergencia hacia una política pública capaz de anticipar, reducir y gobernar el riesgo. Su punto de partida es que la GRD debe analizar-

se como un problema de gobernanza pública del riesgo, no solo como una función administrativa de emergencia ni como una suma de capacidades sectoriales dispersas.

Desde esta perspectiva, los instrumentos de planificación, financiamiento, información y participación no son solo productos administrativos: son mecanismos de coordinación entre actores que procesan el riesgo desde lógicas distintas —municipios, servicios públicos, sector privado, sociedad civil, academia, entes técnicos y comunidades—. El foco estará puesto en la distancia entre institucionalidad formal y capacidad efectiva de producir prevención, protección de derechos, justicia territorial y control democrático del sistema.

Este primer policy brief, “Planificar antes del desastre: brechas comunales en la reducción del riesgo en Chile”, inaugura la serie examinando la cobertura de los Planes Comunales de Emergencia y de los Planes Comunales de Reducción del Riesgo de Desastres, su relación con el Índice Comunal de Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres (ICFSR) y el papel del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de SENAPRED como instrumento de financiamiento preventivo. Su punto de partida es preciso: la planificación para responder ante emergencias se encuentra más extendida que la planificación destinada a reducir el riesgo antes de que el desastre ocurra.

Durante 2026, la serie contempla cuatro entregas publicadas cada dos meses. Este primer documento instala el diagnóstico general y formula una agenda inicial de acción pública. Las entregas posteriores profundizarán la brecha preventiva, las capacidades institucionales y financieras para cerrarla, y la gobernanza territorial que requiere una política de reducción del riesgo con enfoque de igualdad y derechos humanos.

La secuencia editorial preservará el carácter autónomo de cada entrega y, al mismo tiempo, permitirá construir una lectura acumulativa de la GRD en Chile durante 2026.

Planificar antes del desastre: brechas comunales en la reducción del riesgo en Chile



Chile ha ampliado de manera significativa la planificación comunal de emergencias, pero mantiene una brecha relevante en los Planes Comunales de Reducción del Riesgo de Desastres. Esta diferencia no es solo documental: revela una asimetría en la gobernanza pública del riesgo. El sistema ha logrado estabilizar con mayor rapidez instrumentos para coordinar la respuesta que mecanismos para articular prevención, financiamiento, información, participación y reducción de vulnerabilidades en el territorio. Al cruzar esta información con el Índice Comunal de Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres (ICFSR), herramienta de SENAPRED que permite observar condiciones territoriales, sociales, ambientales e institucionales que inciden en la construcción del riesgo, la brecha adquiere mayor gravedad: varias comunas sin instrumentos, o con instrumentos incompletos, presentan factores subyacentes altos.

CIFRAS CLAVE

317	213	132	107	13	\$800 millones
comunas con Plan Comunal de Emergencia	comunas con Plan Comunal de RRD	comunas sin Plan Comunal de RRD	comunas solo con Plan Comunal de Emergencia	comunas sin planes y alto ICFSR	presupuesto aproximado Programa GRD 2026

1. PROBLEMA PÚBLICO

La gestión del riesgo de desastres no empieza cuando se declara una emergencia. Empieza antes: en la forma en que se ordena el territorio, se reconocen las vulnerabilidades, se distribuyen las capacidades municipales, se financia la prevención y se produce información pública para decidir.

Desde esta perspectiva, los planes comunales no son simples documentos administrativos. Son una pieza de la arquitectura preventiva del Estado.

La Ley N.º 21.364 creó el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SIN-APRED) como una arquitectura organizada en los niveles comunal, provincial, regional y nacional. Mirado desde el marco de gobernanza del riesgo, ese diseño debe evaluarse por su capacidad para articular Estado, municipios, sector privado, sociedad civil, academia, entes técnicos y territorios bajo reglas claras de coordinación, responsabilidad, información, participación y rendición de cuentas.

El diagnóstico de este policy brief muestra una asimetría persistente entre gestión estatal de la emergencia y gobernanza preventiva del riesgo.

La diferencia entre Planes Comunales de Emergencia y Planes Comunales de RRD

expresa dos racionalidades institucionales distintas. Los primeros se orientan principalmente a la gestión de la emergencia: coordinación operativa, alerta, evacuación, asistencia y respuesta. Los segundos pertenecen a una lógica más compleja de reducción del riesgo: prevención, disminución de vulnerabilidades, planificación territorial, participación, financiamiento preventivo y articulación de actores antes del evento. Por eso, la menor cobertura de Planes Comunales de RRD no debe leerse solo como rezago documental, sino como señal de una gobernanza preventiva todavía incompleta.

La asignación de recursos para enfrentar esta brecha tampoco es neutra. Si la prevención requiere capacidades institucionales, asistencia técnica y financiamiento, entonces la forma en que esos recursos se distribuyen tiene consecuencias territoriales. La Resolución N.º 2/26 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), adoptada en abril de 2026, señala que el presupuesto y el gasto público deben ser compatibles con las obligaciones de derechos humanos, atender desigualdades territoriales y permitir evaluación, transparencia y rendición de cuentas. Desde esa perspectiva, financiar planificación preventiva en comunas críticas es también una decisión de equidad territorial.

2. METODOLOGÍA, FUENTES Y ALCANCE DEL ANÁLISIS

Este policy brief analiza la cobertura formal de los instrumentos comunales de gestión del riesgo de desastres a partir de tres fuentes principales de SENAPRED:

- ✱ La base de datos de los Planes Comunales de Emergencia,
- ✱ La base de datos de los Planes Comunales de Reducción del Riesgo de Desastres, ambas con actualización al 7 de mayo de 2026, y
- ✱ La base de datos del Índice Comunal de Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres (ICFSR).

La unidad de análisis es la comuna. Si bien Chile cuenta con 346 comunas, para efectos de este análisis se trabajó con 345 registros comunales comparables, debido a que la comuna de Antártica no cuenta con municipalidad propia y es administrada por Cabo de Hornos. Esta precisión es relevante porque los instrumentos analizados son comunales, pero su elaboración, tramitación y aprobación se radican en la institucionalidad municipal correspondiente.

Las bases fueron cruzadas mediante el nombre comunal normalizado, corrigiendo diferencias menores de escritura o denomi-

nación. A partir de ese cruce, las comunas fueron clasificadas en cuatro categorías:

1. Comunas con ambos planes,
2. Comunas solo Plan de Emergencia,
3. Comunas solo Plan de RRD y,
4. Comunas sin ninguno de los dos instrumentos.

Asimismo, se identificaron comunas de prioridad crítica cuando la ausencia de ambos planes coincide con un nivel alto de ICFSR.

El ICFSR se utiliza como criterio de ponderación territorial de la brecha formal de planificación. Su incorporación permite identificar comunas donde la ausencia o insuficiencia de instrumentos coincide con mayores factores subyacentes del riesgo. Sin embargo, el índice no constituye por sí solo una medida exhaustiva de amenaza, exposición, capacidad municipal o impacto esperado de un desastre; su lectura debe complementarse con información territorial, institucional y sectorial específica.

El análisis evalúa:

1. La existencia formal de los planes.
2. Su vigencia temporal, cuando la información está disponible.
3. Estado técnico-administrativo de los planes.

Por otra parte, no evalúa:

1. La calidad sustantiva de cada instrumento.
2. Su implementación efectiva, incluida la realización de ejercicios o simulacros.
3. La ejecución de medidas preventivas.
4. Impacto causal en la reducción del riesgo.

Esta distinción es central para la serie: 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. EVIDENCIA NACIONAL: RESPUESTA EXTENDIDA, PREVENCIÓN INCOMPLETA

La diferencia es sustantiva. Los Planes Comunales de Emergencia alcanzan una cobertura de 91,9%, mientras que los Planes Comunales de RRD llegan a 61,7%. La respuesta se ha institucionalizado con mayor rapidez que la prevención. En términos de gobernanza, parecen haberse estabilizado con mayor eficacia los mecanismos municipales orientados a la respuesta que aquellos destinados a reducir estructuralmente el riesgo antes del evento.

Ahora bien, la política pública debe evitar una lectura complaciente de la cobertura de emergencia.

La existencia de un Plan Comunal de Emergencia es necesaria, pero no sustituye un Plan Comunal de RRD. El primero ordena roles, coordinación y procedimientos de respuesta. El segundo debería 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 y gobernanza local.

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: elaboración propia a partir de bases SENAPRED de Planes Comunales de Emergencia y Planes Comunales de RRD, actualización 07.05.2026.

4. MADUREZ FORMAL COMUNAL DE LA PLANIFICACIÓN

Para efectos de este policy brief, la madurez formal comunal se entiende como el grado de completitud 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, no oficial: no evalúa la calidad interna de los planes, su implementación ni la capacidad real de respuesta o prevención de cada municipio.

Las cifras que a continuación se presentan fueron obtenidas a partir del cruce del universo

de 345 comunas del país con las bases comunales de SENAPRED sobre los Planes Comunales de Emergencia y los Planes Comunales de RRD.

A partir de esa intersección de datos, se identificaron cuatro situaciones:

1. Comunas que registran ambos instrumentos.
2. Comunas que registran solo Plan de Emergencia.
3. Comunas que registran solo Plan de RRD.
4. Comunas que no registran ninguno de los dos.

La suma de estas categorías cubre la totalidad del universo comunal analizado.

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

Desde una perspectiva de gobernanza del riesgo, los planes comunales pueden entenderse como instrumentos mínimos de coordinación entre niveles, organizaciones y actores territoriales. El Plan de Emergencia organiza la respuesta; el Plan de RRD orienta la reducción del riesgo antes del evento. La presencia conjunta de ambos no garantiza capacidad efectiva, pero su ausencia o existencia parcial reduce las condiciones institucionales disponibles para coordinar prevención, respuesta, financiamiento, información y participación.

Las 210 comunas con ambos planes poseen una base formal integral, pero deben ser evaluadas por:

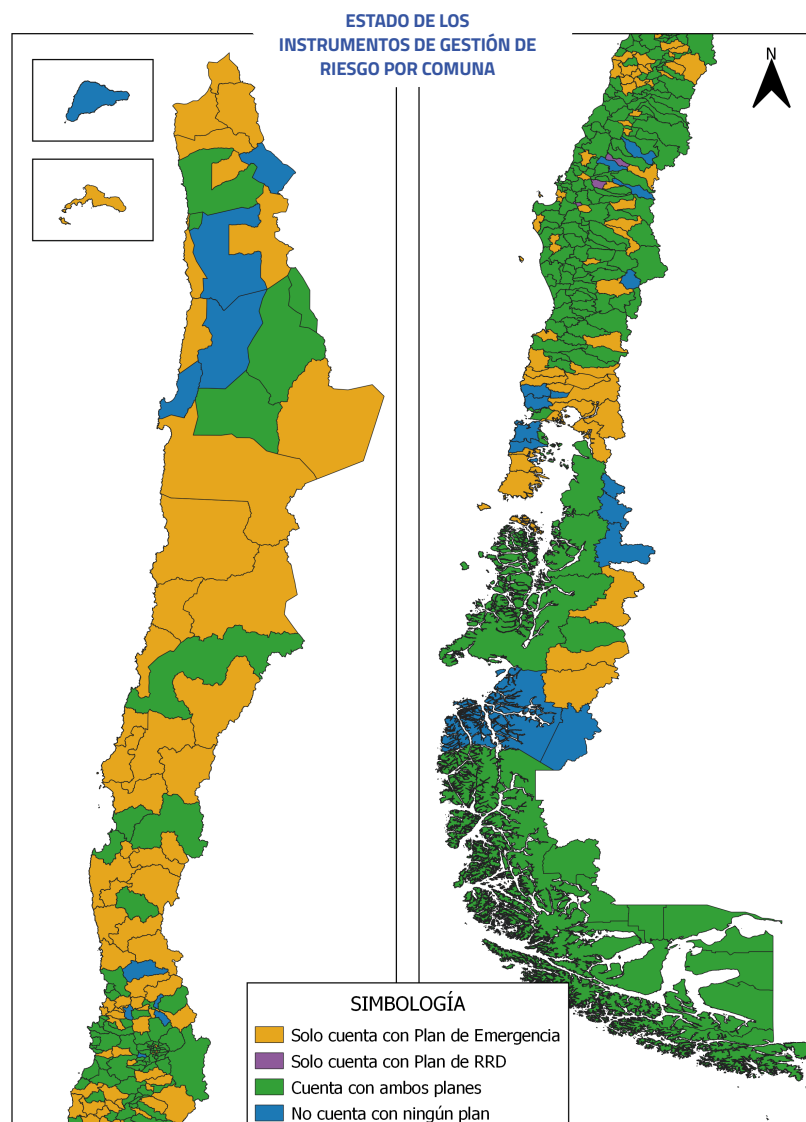
1. Vigencia del plan
2. Pertinencia territorial
3. Actualización
4. Participación
5. Uso efectivo

Las 107 comunas con solo Plan de Emergencia constituyen la brecha preventiva más numerosa: cuentan con un instrumento para coordinar la respuesta, pero no con el instrumento destinado a reducir el riesgo antes del evento.

Las 25 comunas sin ninguno de los dos instrumentos conforman

la situación más crítica. Allí la brecha no es solo preventiva ni solo operativa; es doble.

La prioridad de política pública debería concentrarse en este grupo cuando, además, los factores subyacentes del riesgo son altos.



Fuente: elaboración propia – Kevin Albarrán, Investigador PRS

5. COBERTURA FORMAL, VIGENCIA Y REVISIÓN TÉCNICA

Los datos de cobertura muestran si existe o no un instrumento comunal, pero no agotan el diagnóstico. Un plan aprobado por decreto alcaldicio puede ser reciente o antiguo; además, los registros disponibles pueden mostrar distintos estados técnico-administrativos asociados a su revisión o formalización.

La tabla siguiente separa tres planos que suelen confundirse:

- ✱ Existencia formal
- ✱ Vigencia temporal, entendida aquí según el año de aprobación registrado.
- ✱ Estado de revisión técnica o formalización reportado en las bases disponibles.

Esta distinción evita tratar como equivalentes instrumentos que pueden encontrarse en etapas institucionales distintas. También permite precisar el alcance del análisis: la revisión técnica reportada no equivale, por sí sola, a una evaluación integral de calidad, implementación o efectividad del plan.

Esta primera aproximación permite distinguir cobertura, temporalidad y estado formal de los instrumentos. La evaluación de calidad, implementación, ejercicios, capacidades municipales y uso efectivo de los planes será abordada en entregas posteriores de la serie.

Instrumento	Existencia formal	Vigencia temporal	Estado técnico-administrativo
Plan Comunal de Emergencia	317 comunas con plan (91,9%); 28 sin plan	224 planes aprobados entre 2024 y 2026; 93 aprobados hasta 2023	223 planes formalizados; 94 con situaciones técnicas pendientes o distintas
Plan Comunal de RRD	213 comunas con plan (61,7%); 132 sin plan	191 planes aprobados entre 2024 y 2026; 22 aprobados hasta 2023	202 planes formalizados; 11 con situaciones técnicas pendientes o distintas

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SENAPRED de Planes de Emergencia y Planes RRD, actualización 07.05.2026.

6. EL ICFSR CAMBIA LA LECTURA DEL PROBLEMA

El Índice Comunal de Factores Subyacentes del Riesgo de Desastres (ICFSR) es una herramienta elaborada por SENAPRED para apoyar el autodiagnóstico comunal de aquellas condiciones de fondo que contribuyen a la construcción del riesgo. No mide una amenaza específica ni predice la ocurrencia de un desastre; más bien permite observar factores territoriales, sociales, ambientales e institucionales que pueden aumentar la vulnerabilidad de una comuna y orientar recomendaciones focalizadas para su reducción.

En esta serie de policy briefs, el ICFSR se utiliza como puente entre planificación formal y factores subyacentes del riesgo. Su incorporación permite observar si las brechas de instrumentos comunales coinciden con territorios donde las condiciones sociales, ambientales, institucionales y territoriales hacen más probable que una amenaza derive en desastre.

Sus dimensiones principales son:

- ✱ ordenamiento territorial,
- ✱ gobernanza,
- ✱ cambio climático y recursos naturales, y
- ✱ condiciones socioeconómicas y demográficas.

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SENAPRED.

El cruce modifica la lectura de la brecha. Las comunas sin ningún instrumento presentan el promedio ICFSR más alto: 0,427. Además, 13 de las 25 comunas sin planes tienen ICFSR alto. La ausencia de planificación no se distribuye de manera neutra. Cuando afecta a comunas con altos índices de factores subyacentes del riesgo, la brecha deja de ser solo administrativa y se transforma en una cuestión de justicia territorial: los territorios donde esos factores aparecen con mayor intensidad no pueden ser los últimos en recibir capacidades públicas de prevención.

El grupo de comunas con solo Plan de Emergencia también requiere atención prioritaria. De las 107 comunas en esa situación, 39 presentan ICFSR alto. En ellas existe capacidad formal para coordinar la respuesta, pero falta el instrumento preventivo que debiera abordar las condiciones que hacen posible el desastre: ordenamiento territorial insuficiente, vulnerabilidad social, gobernanza local débil, exposición de infraestructura crítica, cambio climático, aislamiento o déficits de información oficial.

7. LECTURA TERRITORIAL: BRECHAS QUE NO SE DISTRIBUYEN AL AZAR

La tabla resume regiones seleccionadas que ilustran patrones de baja cobertura integral y un caso de contraste.

El detalle nacional completo forma parte de la base estadística de la serie.

Región	% 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 Antártida Chilena	100,0%	0,392	0

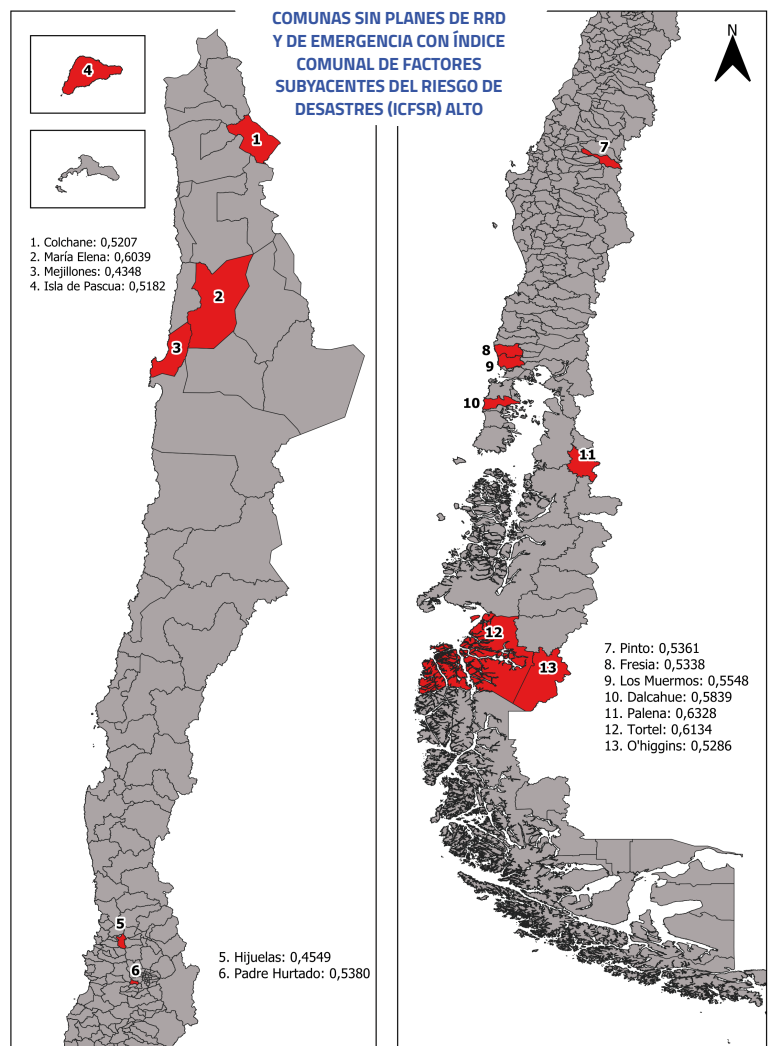
Fuente: elaboración propia a partir de planillas SENAPRED de planes comunales y Planilla_Factores_Subyacentes_202603.

La distribución regional muestra que la brecha preventiva tiene geografía. Arica y Parinacota, Atacama, Los Lagos, Coquimbo, Tarapacá, Aysén y Antofagasta presentan baja cobertura integral. El caso de Los Lagos es particularmente sensible: al 7 de mayo de 2026, concentra ocho comunas sin ninguno de los dos instrumentos y se inserta en un contexto de dispersión territorial, ruralidad, insularidad y exposición a amenazas múltiples.

El contraste con Magallanes es útil. La región presenta un ICFSR relevante, pero cobertura comunal completa de planes. Ello no prueba por sí solo una implementación efectiva, pero sí sugiere una mayor consistencia formal entre factores subyacentes y arquitectura de planificación.

El objetivo de política pública debiera ser cerrar esa distancia en las regiones donde el riesgo subyacente y la brecha instrumental coinciden. Aunque la unidad de análisis de este policy brief es la comuna, los riesgos no se organizan exclusivamente según límites administrativos: incendios forestales, déficit hídrico, amenazas volcánicas, interrupciones de infraestructura crítica o emergencias climáticas pueden producir efectos encadenados entre comunas, sectores y servicios esenciales. Esta lectura requiere una cautela. El ICFSR orienta la priorización, pero no

explica por sí solo todas las brechas territoriales. En regiones con alta dispersión, aislamiento, insularidad, grandes extensiones comunales o baja dotación técnica municipal, la falta de planes puede reflejar también costos de coordinación, conectividad limitada y capacidades institucionales desiguales. Por ello, el índice debe complementarse con el análisis territorial cualitativo y con la revisión de las capacidades locales.



Fuente: elaboración propia – Kevin Albarrán, Investigador PRS

8. COMUNAS DE PRIORIDAD CRÍTICA

La primera cartera de intervención debería concentrarse en las comunas que cumplen dos condiciones simultáneas:

- 1. No tienen Plan Comunal de Emergencia ni Plan Comunal de RRD.

- 2. Presentan un ICFSR alto.

Esta identificación no constituye un ranking absoluto de riesgo comunal, sino una priorización analítica basada en la coincidencia entre brecha instrumental e ICFSR alto.

En el corte revisado, son trece las comunas que cumplen esos requisitos:

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

Nota: IC GOB corresponde al componente de gobernanza del ICFSR, según la base de factores subyacentes de SENAPRED. Se incluye como antecedente complementario y no como criterio autónomo de priorización.

Estas comunas no deberían ser tratadas como una lista de regularización documental. Requieren una intervención que combine elaboración de instrumentos, asistencia técnica, fortalecimiento del COGRID comunal, diagnóstico territorial participativo, revisión de los factores subyacentes predominantes y seguimiento posterior a la aprobación formal de los planes. La prioridad no es solo completar documentos, sino producir condiciones mínimas de gobernanza preventiva en territorios donde la ausencia de planificación coincide con mayores factores subyacentes del riesgo.

9. EL PROGRAMA GRD COMO INSTRUMENTO ESPECÍFICO DE FINANCIAMIENTO PREVENTIVO

El Estado no parte desde cero.

El Programa de Gestión del Riesgo de Desastres de SENAPRED es 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. Su funcionamiento se encuentra reglamentado en el Decreto Supremo N.º 338 de 2022.

Desde una lectura para la gobernanza del riesgo, el Programa GRD debe observarse

como una herramienta de financiamiento preventivo territorial: traduce el mandato normativo en recursos, reglas de postulación, capacitación y condiciones para elaborar o actualizar instrumentos comunales.

Este programa no reemplaza la operación municipal ni la necesidad de capacidades locales permanentes; más bien busca modificar las condiciones de cumplimiento de la normativa sobre gestión del riesgo de desastres allí donde los municipios enfrentan mayores limitaciones técnicas o presupuestarias. Su efectividad dependerá de si logra llegar a las comunas con menor capacidad institucional y mayores factores subyacentes del riesgo, evitando que el formato concursable reproduzca desigualdades administrativas preexistentes.

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

Año	Hito	Lectura para la 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.

Año	Hito	Lectura para la política pública
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, reforzando trazabilidad y publicidad del proceso.
2026	Tercera convocatoria	Mantiene líneas para elaborar y actualizar planes comunales y contratar apoyo profesional o técnico.

Fuente: Elaboración propia con datos de SENAPRED.

Esta trayectoria permite una evaluación equilibrada. El Programa GRD es un avance institucional relevante: crea una vía regular de financiamiento para apoyar a los municipios en la elaboración o actualización de los instrumentos comunales exigidos por la Ley 21.364.

Sin embargo, la demanda observada en su primera versión y la persistencia de 132 comunas sin Plan Comunal de RRD sugieren que el desafío no es solo la existencia del programa, sino su escala, financiamiento, focalización y capacidad de acompañamiento.

LÍNEAS, MONTOS Y PLAZOS 2026

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

El presupuesto disponible aproximado para 2026 es de \$800.000.000.

Si ese monto se destinara exclusivamente a elaborar Planes Comunales de RRD al máximo

permitido por iniciativa (\$8.000.000), alcanzaría para alrededor de 100 planes. Sin embargo, el programa financia también actualizaciones, Planes Comunales de Emergencia y la contratación de personal profesional o técnico. Por tanto, su capacidad efectiva para cerrar la brecha de 132 comunas sin Plan Comunal de RRD dependerá de la distribución real de adjudicaciones y de la continuidad presupuestaria en ciclos sucesivos.

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 asigna:

- ✱ 18% al ICFSR.
- ✱ 48% al índice anual de comunas con menores niveles de desarrollo.
- ✱ 28% a afectación reciente por desastre o catástrofe.
- ✱ 6% a la variable de subsanación.

La orientación hacia comunas con menor desarrollo es razonable y consistente con un criterio de 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 como condición asociada a la línea de financiamiento, pero no como indicador ponderado de urgencia preventiva.

Esta observación debe leerse como una propuesta de diseño y no como una evaluación de resultados ya observados. Con la información disponible en este documento, no se busca medir la distribución efectiva de adjudicaciones por tipo de brecha; más bien, se plantea un criterio para alinear mejor el financiamiento futuro con la brecha preventiva detectada.

Si bien el formato concursable ofrece transparencia, trazabilidad y reglas comunes, también supone capacidades municipales mínimas para postular, reunir antecedentes, formular iniciativas, contratar servicios, ejecutar recursos, rendir gastos y responder observaciones. Las comunas con mayor rezago pueden ser precisamente aquellas con menor capacidad técnica para competir con éxito.

Por ello, el programa debiera combinar competencia pública con asistencia técnica dirigida. Esta asistencia no debería limitarse a informar las bases, sino apoyar especialmente a municipios sin Plan Comunal de RRD, con ICFSR alto o con dificultades previas de admisibilidad, formulación o ejecución.

FINANCIAMIENTO PREVENTIVO, EQUIDAD TERRITORIAL Y DERECHOS HUMANOS

El Programa GRD puede examinarse como una herramienta fiscal de implementación del mandato preventivo de la Ley N.º 21.364. Desde una perspectiva basada en los derechos humanos, el punto relevante no es solo la existencia de recursos, sino su orientación, trazabilidad y capacidad para reducir brechas territoriales de protección.

La reciente Resolución N.º 2/26 de la CIDH y la REDESCA sostiene que la asignación y evaluación del gasto público deben atender criterios de:

1. Igualdad
2. No discriminación
3. Transparencia
4. Participación
5. Reducción de desigualdades territoriales

Aplicado a este programa, el estándar relevante no es solo cuántos planes financia, sino si los recursos alcanzan a aquellas comunas donde coinciden:

- ✱ Brecha instrumental
- ✱ ICFSR alto
- ✱ Barreras institucionales de acceso.

Esta lectura no fija un monto exigible ni supone que exista una fórmula presupuestaria única. La misma Resolución N.º 2/26 contiene un

voto razonado disidente que advierte sobre el margen democrático de los Estados y la sostenibilidad fiscal. Por ello, las propuestas siguientes se formulan como ajustes evaluables de política pública dentro del marco normativo y presupuestario chileno.

Este primer brief identifica al Programa GRD como el principal instrumento presupuestario específico, dentro del marco de SENAPRED, para abordar las brechas comunales observadas. Tanto la evaluación detallada de su trayectoria, adjudicaciones, ejecución, capacidades municipales y resultados, así como las implicancias más amplias del enfoque de derechos humanos y de la coordinación multinivel serán profundizadas en próximas entregas de la serie.

10. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las recomendaciones que siguen no proponen reemplazar el Programa GRD; por el contrario, conforman una agenda inicial para reducir la distancia entre el diseño formal del SINAPRED y su capacidad territorial efectiva. El objetivo es mejorar la articulación entre planificación, financiamiento, información pública, capacidades municipales y seguimiento, sin diluir la responsabilidad estatal de

coordinación, financiamiento, asistencia técnica y corrección de desigualdades territoriales.

Asentadas las prevenciones indicadas, presentamos las siguientes recomendaciones:

1. Establecer una cartera nacional de cierre preventivo 2026-2028: Se recomienda que SENAPRED elabore y publique una cartera priorizada de comunas sin Plan Comunal de RRD, ordenada por ICFSR, situación de planes y capacidad municipal. Una primera fase debiera incluir las 13 comunas sin ningún plan e ICFSR alto; una segunda, las 39 comunas con solo Plan de Emergencia e ICFSR alto; y una tercera, el resto de las comunas sin Plan RRD. La focalización responde a la necesidad de orientar recursos preventivos hacia territorios donde la brecha instrumental coincide con mayor criticidad.

Indicador sugerido: reducción anual del número de comunas sin Plan RRD e ICFSR alto.

2. Evaluar una reserva presupuestaria para Planes Comunales de RRD: Mientras persista una brecha preventiva, SENAPRED debería evaluar, dentro del ciclo presupuestario y de las reglas aplicables al Programa GRD, una reserva anual específica destinada a elaborar Planes RRD en

comunas sin instrumento. Esta propuesta de diseño deberá analizarse con mayor detalle en la tercera entrega, considerando disponibilidad fiscal, demanda admisible y resultados de adjudicación.

Indicador sugerido: porcentaje del presupuesto del Programa GRD adjudicado a comunas sin Plan RRD e ICFSR alto.

3. Incorporar un criterio de brecha instrumental en la evaluación: La fórmula de evaluación debería reconocer explícitamente la urgencia de comunas sin Plan RRD, especialmente si además carecen de Plan de Emergencia o presentan ICFSR alto. Si el ajuste requiere modificación reglamentaria, se recomienda incorporarlo en una revisión del Decreto Supremo N.º 338 o en las bases siguientes dentro del margen normativo disponible.

Indicador sugerido: porcentaje de iniciativas adjudicadas a comunas sin Plan RRD.

4. Focalizar las capacitaciones preconcursoales en municipios con dificultades previas de admisibilidad, formulación, ejecución o rendición: SENAPRED lleva adelante jornadas de capacitación para orientar la postulación al Programa GRD. La recomendación es focalizar ese apoyo en comunas sin Plan RRD, comunas sin ningún instrumento, municipios con ICFSR

alto y comunas con dificultades previas de admisibilidad o ejecución. El objetivo es reducir la brecha de entrada al concurso y evitar que el formato concursable favorezca solo a municipios con mayor capacidad administrativa.

Indicador sugerido: tasa de admisibilidad de comunas priorizadas.

- 5. Incorporar trazabilidad de implementación en los planes financiados:** El producto final no debería limitarse al decreto alcaldicio. Sin modificar los formatos técnicos de SENAPRED, cada plan financiado debería mostrar una conexión clara entre diagnóstico, factores subyacentes o amenazas priorizadas, medidas, responsables, plazos y seguimiento. En los Planes Comunales de Emergencia, esto permitiría verificar la coherencia entre amenazas priorizadas y anexos por amenaza; en los Planes Comunales de RRD, la relación entre ICFSR, medidas de reducción del riesgo y hoja de ruta de implementación

Indicador sugerido: porcentaje de planes financiados con matriz de trazabilidad validada por el COGRID comunal.

- 6. Publicar una evaluación anual del Programa GRD:** SENAPRED debería publicar, en formato de datos abiertos, una matriz anual con montos solicitados, adjudicados

y ejecutados; comunas postulantes, admisibles y adjudicadas; línea financiada; ICFSR de las comunas beneficiarias; situación previa y posterior del plan; estado de cierre de cada iniciativa y fecha del decreto alcaldicio. Esta información permitiría evaluar cobertura, equidad territorial, ejecución y efectividad del gasto preventivo.

Indicador sugerido: brecha de Planes RRD antes y después de cada convocatoria.

- 7. Fortalecer capacidades municipales permanentes:** La línea de contratación profesional o técnica debe entenderse como puente de capacidad, no como reemplazo de una institucionalidad local estable. Se recomienda vincular estas contrataciones a transferencia de capacidades, instalación de procedimientos, formación del COGRID comunal y continuidad posterior mediante cofinanciamiento municipal o regional.

Indicador sugerido: municipios con unidad o encargado/a GRD formal y plan de trabajo anual.

- 8. Activar soporte regional, provincial e intercomunal:** Las comunas aisladas, insulares, rurales o vinculadas por amenazas compartidas no deberían enfrentar solas la elaboración de sus planes. Se recomienda organizar apoyos territoriales

coordinados, cuya arquitectura institucional será profundizada en la cuarta entrega de la serie.

Indicador sugerido: número de iniciativas financiadas con coordinación regional o intercomunal explícita.

10. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Dimensión	Indicador	Uso para política pública
Cobertura y brecha formal	% de comunas con Plan Comunal RRD	Medir cierre de la brecha preventiva.
	% de comunas con ambos planes	Medir cobertura formal integral.
	Comunas sin Plan RRD e ICFSR alto	Identificar prioridad preventiva anual.
	Comunas sin ningún plan e ICFSR alto	Identificar cartera crítica de intervención.
Vigencia y estado formal	Planes con más de cuatro años sin actualización	Evaluar vigencia de instrumentos.
	Planes con estado técnico-administrativo pendiente, observado o no recomendado.	Identificar necesidad de asistencia metodológica.

Dimensión	Indicador	Uso para política pública
Trazabilidad e implementación	Tasa de admisibilidad de comunas priorizadas en el Programa GRD	Evaluar efectividad de las capacitaciones y apoyos preconcursales.
Capacidades municipales	% de planes financiados con matriz de trazabilidad validada por COGRID comunal	Evaluar paso desde aprobación formal hacia implementación.
	Municipios con unidad GRD o encargado/a formalmente designado/a.	Medir capacidad institucional local.
Focalización presupuestaria	Adjudicaciones del Programa GRD por tipo de brecha	Evaluar focalización real del financiamiento.
	% del presupuesto del Programa GRD adjudicado a comunas sin Plan RRD e ICFSR alto	Medir focalización territorial del gasto preventivo.
Ejecución y resultados	% de iniciativas financiadas cerradas satisfactoriamente y con plan formalizado	Medir eficacia de ejecución y resultado del financiamiento.

CIERRE

Chile cuenta con una base normativa, técnica y financiera para avanzar. La Ley N.º 21.364 instaló el mandato preventivo; SENAPRED dispone de instrumentos para elaborar, actualizar y financiar planes; y el ICFSR permite observar dónde se concentran factores subyacentes asociados a la construcción del riesgo. El desafío no es inventar una arquitectura desde cero, sino reducir la distancia entre esa institucionalidad formal y su capacidad efectiva de producir prevención en los territorios.

Este primer policy brief inaugura una serie destinada a examinar las principales brechas de la gestión del riesgo de desastres en Chile. Su hallazgo central es que la planificación comunal ha avanzado con mayor rapidez en la respuesta que en la reducción del riesgo, y que esa asimetría también afecta a territorios con factores subyacentes altos. Los planes comunales son mecanismos mínimos de coordinación entre actores, niveles y decisiones; su ausencia debilita la posibilidad de articular prevención, financiamiento, información pública y participación allí donde el riesgo se produce con mayor intensidad.

La tarea no es solo completar el mapa de planes, sino construir una arquitectura 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. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423>
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública.** Decreto Supremo N.º 338 de 2022, que aprueba el Reglamento del Programa para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- **Ministerio del Interior y Seguridad Pública.** Decreto Supremo N.º 86 de 2023, que regula organismos técnicos, instrumentos para la gestión del riesgo de desastres y procedimientos para mapas de amenaza y riesgo.
- **SENAPRED.** Planes para la Gestión del Riesgo de Desastres. <https://www.senapred.cl/planes-grd/>
- **SENAPRED.** Factores Subyacentes del Riesgo. <https://www.senapred.cl/factores-subyacentes/>
- **SENAPRED.** Programa de Gestión del Riesgo de Desastres 2026. <https://www.senapred.cl/programa-grd/>
- **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, versión 03, 02 de marzo de 2026.
- **SENAPRED.** SEGEOB y SENAPRED firmaron convenio para incluir las convocatorias del Programa GRD en el Portal Único de Fondos Concursables, 17 de diciembre de 2024. <https://senapred.cl/2024/12/17/segeob-y-senapred-firmaron-convenio-para-incluir-las-convocatorias-del-programa-grd-en-el-portal-unico-de-fondos-concursables/>
- **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.
- **Consejo para la Transparencia.** Publicidad de instrumentos para la gestión de desastres en municipalidades: informe de fiscalización, febrero de 2025.
- **Silva Bustos, Natalia.** “Índice comunal de factores subyacentes del riesgo de desastres”. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER).
- **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (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.

Nº 1 · Junio 2026
Serie Policy Briefs 2026 | Programa Riesgo Sísmico
FCFM – Universidad de Chile

prs.uchile.cl | @prsismico     

