

Caracterización del gasto público para una Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Contexto

El año 2020, Itrend en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo aplicó el Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), instrumento diseñado para medir el marco jurídico normativo de un país y la existencia de condiciones necesarias para el despliegue adecuado de acciones para la gestión y reducción del riesgo de desastres. Una de las recomendaciones del iGOPP Chile 2020, apuntaba a la necesidad de contar con una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, que permita avanzar tanto en fortalecer la gobernanza en este ámbito, como en mejorar la estructura de protección financiera. Para hacer posible la construcción de una estrategia que responda a estos objetivos, dicho informe plantea como acción primordial la elaboración de un instrumento habilitante que permita caracterizar y entender la distribución del gasto público en Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

La ocurrencia de catástrofes de gran magnitud o recurrentes eventos de menor intensidad, representan un riesgo y una carga para el desarrollo del país, que pueden derivar en la pérdida de capital productivo y pérdida de bienestar en la sociedad que tienen un impacto directo en la actividad económica y el Producto Interno Bruto (PIB). Se estima que globalmente las pérdidas económicas anuales por desastres son en promedio más de US \$300 mil millones, cifra que asciende en un 60% si se suman las pérdidas globales en capacidad de consumo, derivando en un desplazamiento cada año de 26 millones de personas a situación de pobreza. Esto puede gatillar un círculo vicioso en el cuál las pérdidas de capacidad productiva y de bienestar de la población, derivan en un deterioro de la posición financiera y de la balanza comercial y fiscal del país, comprometiendo el potencial de desarrollo de mediano y largo plazo.

“Como ha sido mencionado por organismos internacionales, contar con una estrategia financiera es hoy una prioridad para la gestión del riesgo de desastres, y debe ser también una prioridad para Chile. Sobre todo considerando la enorme exposición que tiene nuestro país y el impacto que causan los eventos naturales extremos. Solo el verano pasado el país tuvo pérdidas totales por cerca de US \$900 mil millones tras los incendios forestales. Esas pérdidas se traducen en mayores niveles de pobreza y empeoramiento de la calidad de vida de las personas”, explica Catalina Undurraga, Directora Ejecutiva del Instituto para la Resiliencia ante Desastres.

Es así como el Consejo de Organismos Públicos de Itrend impulsa la generación de un estudio que tiene como objetivo analizar la capacidad del Estado de Chile para planificar, movilizar,

distribuir y ejecutar recursos financieros con un enfoque amplio e integral de la gestión del riesgo de desastres (GIRD), abordando materias sobre cantidad y métodos de uso de recursos, destinados al desarrollo de iniciativas con enfoque de resiliencia, y sobre la cantidad de recursos financieros destinados anualmente hacia la GIRD y el equilibrio en su distribución, entre otros.

Síntesis de los principales resultados del estudio

Una primera dimensión del análisis aborda la relación que existe entre los **marcos institucionales y normativos de la GIRD con la gestión de finanzas públicas**. En esta destaca como aspectos positivos del financiamiento y gestión presupuestaria: la emisión de Bonos Catastróficos por terremotos (2018 y 2022), el Fondo de Desastres Naturales (FODEN) en trámite legislativo como modificación a ley de responsabilidad fiscal, el Fondo Nacional de Reconstrucción para gestionar donaciones, la existencia de un mecanismo excepcional de utilización del 2% constitucional para emergencias y los diversos mecanismos de flexibilidad presupuestaria existentes para reasignación de recursos ante estados de Excepción.

Entre los aspectos negativos, se identifica la falta de clasificadores presupuestarios relacionados con la GIRD o la gestión en situación de emergencias así como la falta de procesos de control específicos asociados a la GIRD, fuera de la regulación general de control interno y externo del sector público; junto con ello el SINAPRED no cuenta con una estructura de gobernanza ni herramientas de política sobre la gestión de recursos para la prevención y respuesta a desastres, algo fundamental para una correcta ejecución en el Sistema.

Una segunda dimensión aborda el análisis de la **Ley de Presupuestos, su estructura, asignaciones** y mecanismos de ejecución. Uno de los primeros hallazgos que llaman la atención es que el total de gastos de los programas directamente relacionados con la gestión de riesgo de desastres es de \$115,3 mil millones, equivalente a un **0,2% de los gastos totales en la Ley de Presupuestos**. Dentro de esto se incluyen el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), Bomberos, el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) y el programa de manejo de incendios en la Corporación Nacional Forestal (CONAF), programas presupuestarios donde sus recursos financian principalmente gasto operacional.

Por otro lado, se comprueba que **las reasignaciones presupuestarias son el principal mecanismo existente para financiar las necesidades en GIRD**, particularmente para enfrentar emergencias. Si bien el uso de este tipo de mecanismos puede ser de utilidad para responder ágilmente a necesidades en un contexto de catástrofe, conllevan el riesgo de re-destinar una importante cantidad de recursos para atender situaciones de emergencias por desastres que originalmente se habían planificado para otros programas y proyectos, principalmente asociados al desarrollo regional.

Una tercera dimensión del análisis se enfoca en la caracterización de la oferta programática de las instituciones públicas y su contribución a la GIRD¹. **Del total de 631 programas existentes en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS)**, el resultado de la caracterización de estos indica que **168 de ellos** - equivalente a un 27% del total (que corresponde al 20% del presupuesto total de programas) - **tiene algún tipo de impacto positivo en GIRD ya sea de tipo directo, indirecto o potencial**. De ese total, el 80% de la contribución de programas con algún tipo de impacto en la GIRD se concentra en siete sectores: Interior, Desarrollo Social, Agricultura, Vivienda y Urbanismo, Educación, Economía y Ciencia y Tecnología.

En segundo lugar, destacan los programas relacionados con la preparación (21%) y aquellos relacionados con la gestión prospectiva (21%). Los programas identificados con los procesos de rehabilitación post desastre, si bien menores en número (7%), concentran un presupuesto equivalente al 19%. Por último, la oferta programática con enfoque de GIRD no tiene un foco en la respuesta y reconstrucción. Junto con ello, se caracterizan los programas desde su impacto en la GIRD. **De los 168 programas identificados, sólo un 8% (14 programas) tiene directamente el objetivo de aportar en algún proceso de la GIRD** mientras que un 51% contribuyen indirectamente y un 41% tiene el potencial de aportar a la resiliencia.

De los programas que tienen un impacto indirecto en la GIRD, la gran mayoría corresponden a programas relacionados con inversiones públicas resilientes (18%) y reducción de vulnerabilidades sociales y económicas (39%), mientras que de aquellos que tienen el potencial de generar un impacto en la GIRD, un porcentaje mayoritario de estos se enfoca en el desarrollo de capacidades.

Finalmente, el informe termina con recomendaciones que establecen una hoja de ruta para el país, entre los que destacan: fortalecimiento del sistema de gobernanza del SINAPRED y capacidades institucionales; avanzar en un diseño presupuestario que aborde sistemáticamente el desafío de la resiliencia; diseñar instrumentos de financiamiento para la resiliencia; mejorar la eficiencia y efectividad de los gastos a través de mecanismos de accountability y promover la penetración de instrumentos de transferencia del riesgo.

Sobre el Instituto para la Resiliencia ante Desastres

Itrend es un Instituto Tecnológico Público que, mediante un modelo de colaboración público-privada, busca crear bienes públicos y articular de forma colaborativa las capacidades de investigación e innovación de base científico-tecnológica en Chile, para reducir el impacto económico, social y ambiental de los desastres, y convertir este conocimiento en una oportunidad de desarrollo de valor futuro para nuestra sociedad. Entre los organismos que componen la

¹ La estructura de la Ley de Presupuestos en Chile - como un presupuesto por programas - propicia la posibilidad de identificar ingresos y gastos relacionados directamente con un objetivo de política pública de cada sector.

gobernanza del Instituto, está el Consejo de Organismos Públicos, el cual reúne a los principales ministerios y servicios que están involucrados en la Gestión del Riesgo de Desastres.

[Descarga aquí el informe completo](#)