

TEORIA Y PRACTICA DE LA GERENCIA DE RIESGOS DE BIENES PUBLICOS

FILOMENO MIRA CANDEL*

El concepto de bien público se atribuye a aquellos bienes y servicios poseídos o administrados por los Poderes Públicos en razón al interés general o para la satisfacción de necesidades sociales y económicas emanadas de unas prioridades y preferencias sentidas colectivamente.

Desde una perspectiva económica-patrimonial, los bienes públicos están integrados por el conjunto de bienes, servicios, derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio del Sector Público en general, afecto al cumplimiento de sus fines y cuya administración reside en la Autoridad Pública ejercida a través de sus ramificaciones orgánicas.

En el presente artículo se contempla el concepto general de la Gerencia de Riesgos en los Bienes Públicos, la situación concreta en España y, por último, se ofrecen unas observaciones que puedan servir de reflexión y análisis a los responsables de la Gestión Pública en otros países.

El concepto de la Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos, hoy en boga en EE. UU. e iniciado recientemente en países europeos, procede de la conjunción de la teoría y disciplina de la Gerencia de Riesgos, términos originariamente acuñados para la salvaguardia del patrimonio de la empresa, con las funciones y responsabilidades de la Administración Pública respecto de los bienes encomendados a ella.

Las razones de la actual preocupación de los Poderes Públicos por asimilar e introducir la práctica de la Gerencia de Riesgos en sus planes de gestión se encuentran relacionadas con los siguientes argumentos:

- Presencia, cada vez más importante, de la Administración Pública en la propia vida económica a través de empresas o sociedades estatales.
- Creación permanente de nuevos Organos Autónomos, dependientes de la Administración, para la gestión de Servicios Públicos, rozando con ello actuaciones cuasi-empresariales privadas.
- Descentralización de la Administración del Estado en Instituciones Autónomas de tipo Local con facultades y obligaciones concretas sobre el patrimonio territorial, del que se pueden exigir responsabilidades por parte de los administrados cercanos expectantes, por otra parte, ante la actuación de los nuevos órganos públicos.
- Mayor concienciación del ciudadano respecto a las responsabilidades de los poderes públicos en sus obligaciones generales y, en particular,

* Presidente del Instituto Tecnológico de Seguridad MAPFRE, S.A. (ITSEMAP).

por la administración de los bienes públicos encomendados.

- Acercamiento de los responsables de la Administración Pública a los *sistemas de gestión de empresarios* privados, fruto del mayor contacto general entre ambos, entre otros motivos por la necesaria intervención estatal en empresas privadas con dificultades económicas.
- *Déficits presupuestarios permanentes* de las Administraciones Públicas, en tiempos de grave crisis y recesión económica, que dificultan nuevas inversiones en bienes, instalaciones o equipos necesarios para una buena gestión, lo que obliga a una mejor conservación y mantenimiento del patrimonio existente.

Estas razones, válidas de forma general en cualquier país occidental, adquieren un mayor relieve en países Iberoamericanos, España y Portugal por razón del profundo cambio político, surgido en los últimos años, que ha afectado de manera notable a las fórmulas de gestión de la propia Administración y ha propiciado mayores niveles de exigencia por parte de los ciudadanos. Asimismo, la grave situación económica ha impulsado, más que en otras regiones del mundo, a una acentuación de la presencia del Estado en la vida económica general del país y a una intervención directa en empresas públicas y privadas.

DEFINICION Y OBJETIVOS

La Gerencia de Riesgos en los Bienes Públicos puede definirse, análogamente a como se hace de forma general, como la planificación de los recursos de la Administración Pública encaminada a la conservación del Patrimonio Público, en su sentido más amplio, y al mantenimiento de los servicios y funciones públicas mediante la minimización del efecto financiero de las pérdidas accidentales.

Si la empresa dedica hoy una atención preferente a la conservación de sus Activos, también la Administración Pública está cada vez más necesitada de una gestión eficaz de su Patrimonio, por las razones anteriormente aludidas:

- Mayor exigencia de responsabilidades públicas (madurez de la opinión pública).
- Mayor transparencia (medios de comunicación más incisivos).
- Mayor conciencia social (movimientos ciudadanos, defensores de la naturaleza y de los bienes públicos).
- Volumen creciente de activos públicos (nuevas empresas, mayores industrias, equipos más costosos y concentrados, etc.).
- *Déficits presupuestarios* para hacer frente a nuevas inversiones, sustituciones y reparaciones.

El objetivo de la Gerencia de Riesgos en Bienes Públicos diverge en este sentido del de la empresa privada, por encontrarse ante una *responsabilidad política y social* en vez de societaria (ante accionistas), al tiempo que no pretende un objetivo económico de mayor beneficio empresarial sino menor coste de los servicios públicos y, por tanto, *menor presión fiscal* al ciudadano.

Fuera de estos matices, la Gerencia de Riesgos en Bienes Públicos puede considerarse homóloga de la practicada en los bienes privados, participando de sus mismos principios, métodos y objetivos.

El Gerente de Riesgos Públicos, al igual que el de bienes privados, puede ser cualquier responsable, a tiempo total o parcial, de la estructura directiva del Ente, Organismo, Empresa o Institución Pública correspondiente. A diferencia de la empresa privada, el carácter dependiente de Sociedades o Entidades Estatales respecto a otros órganos de la Administración puede obligar a la creación, de forma análoga a como se estructuran las empresas de dimensión supranacional, de puestos de responsabilidad superior que coordinen, analicen y supervisen las actuaciones de los gerentes de riesgos de órganos o empresas participados.

IDENTIFICACION DE RIESGOS

El Gerente de Riesgos de Bienes Públicos debe, en primer lugar, realizar el análisis de los riesgos

potenciales existentes que gravitan sobre el Patrimonio. Estos pueden ser análogos a los definidos para la empresa privada, si bien cabe analizar *elementos diferenciadores* al comparar bienes públicos y sus riesgos respecto a los de la empresa privada:

- a) *Presencia de bienes de origen histórico* o artístico (libros, cuadros, tapices, joyas, muebles, objetos, elementos estructurales de edificios, etc.), de valor elevado y de características irrepetibles, cuya pérdida (por incendio, robo, inundación, etc.) supondría un grave menoscabo para el patrimonio cultural.
- b) *Existencia de documentos legales* de extraordinario valor para las relaciones sociales (registros civil, mercantil, de la propiedad, archivos judiciales) y con un alto grado de vulnerabilidad a determinados riesgos (incendio o daños por agua).
- c) *Obras públicas* que, por su naturaleza (puentes, presas, túneles), están expuestas especialmente a accidentes de la naturaleza (inundaciones, terremotos) de consecuencias catastróficas y que producen, junto a las pérdidas materiales directas de los propios bienes, pérdidas consecuenciales económicas de extraordinario coste material y de vidas humanas.
- d) *Reclamaciones*, vía civil o criminal, por los perjuicios causados a terceros (administrados en general) en el uso o a causa de bienes patrimoniales o de dominio público (accidentes de carretera, inundaciones por rotura de presas) o por defectos de los servicios públicos (errores de profesionales de la Administración, médicos, ingenieros, arquitectos, policías).
- e) Bienes sometidos a *riesgos especiales* por razón de su antigüedad, como edificios y monumentos con profusión de elementos combustibles y difíciles condiciones de protección, con una vulnerabilidad adicional ante elementos atmosféricos (contaminantes, lluvia, erosión eólica) que aceleran su deterioro.
- f) *Aglomeraciones humanas*, por razón de los servicios prestados, que incrementan el riesgo de catástrofe con pérdidas importantes de vidas (hospitales, centros de enseñanza), en ocasiones con especial significación social o política (órganos de gobierno, legislativos o de administración en general).

- g) *Riesgos graves* inherentes a la propia función o servicio asumido por el Estado (transporte público, defensa nacional, seguridad ciudadana).
- h) Riesgos derivados de perjuicios causados a Organismos o *Administraciones extranjeras* que por prestigio, y en virtud de Leyes internacionales obligan de forma especial.
- i) *Riesgos de significación política* (terrorismo) realizados contra la figura del Estado.

Estas connotaciones no hacen sino poner de relieve diversos aspectos a contemplar por el Gerente de Riesgos de Bienes Públicos. Los riesgos existentes, sin embargo, no difieren en esencia de los relacionados para la empresa privada. Como en ésta, tras la identificación, debe efectuarse una clasificación y posterior medida de intensidad y frecuencia, estableciendo el necesario orden de prioridades.

Esta es una labor fundamental que sólo puede realizarse adecuadamente mediante un programa de *inspecciones* periódicas de los bienes, cumplimentando cuestionarios creados al efecto de instalaciones, riesgos, medidas de prevención y estado de los medios de protección.

TRATAMIENTO DE RIESGOS

Reducción de riesgos

La primera obligación de un Gerente de Riesgos es la eliminación del Riesgo, si fuera posible, o al menos su reducción mediante una adecuada y efectiva política de *prevención, protección y conservación*. La tarea en este campo es inmensa y posiblemente aquí el responsable de los Bienes Públicos debe hacer más énfasis que el Gerente de Riesgos de la empresa privada por las razones siguientes:

- a) *Dificultades de financiación externa de pérdidas* por política de no aseguramiento, en contraposición a la actitud generalizada de la empresa privada.

- b) Ahorro de graves pérdidas con pequeños esfuerzos de prevención; es decir, alta rentabilidad de las inversiones en prevención por pérdidas evitadas, como catástrofes de naturaleza.
- c) Bienes insustituibles económica o legalmente por razón de su valor histórico, artístico o fe-datario (objetos de arte, documentos públicos) y cuya pérdida es irreparable. La prevención y protección es posiblemente la única medida que puede adoptar el Gerente de Riesgos de Bienes Públicos al respecto.
- d) Bienes con deterioro progresivo, por razones de su antigüedad o uso para los que es imprescindible una actuación eficaz en el campo de la conservación.

Desgraciadamente, las medidas de prevención, protección y conservación implican un *coste económico* del que, en ocasiones, se prefiere prescindir dejando a los bienes expuestos al peligro (fuego, robo, actos vandálicos, etc.) con un escaso grado de defensión. Las pérdidas económicas reales siempre suelen ser muy superiores a la derivadas de la aplicación de dichos medios.

Otro obstáculo importante procede de las dificultades de implantación de instalaciones de seguridad (redes de agua, sistemas de rociadores, sistemas anti-robo, control de atmósferas) en edificios antiguos, por sus propios *condicionantes constructivos*.

Coste de los riesgos

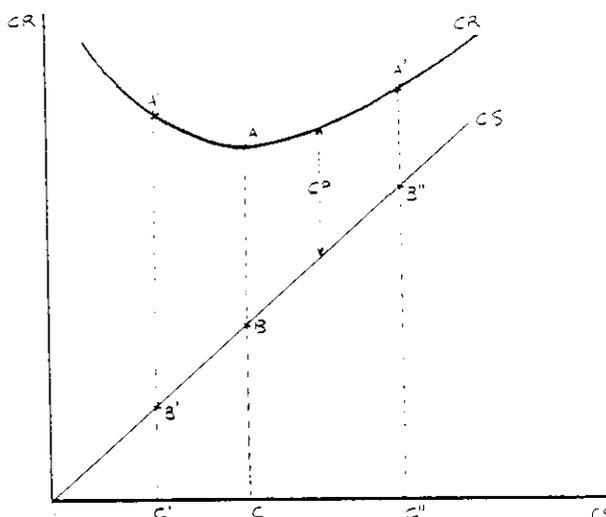
El coste de los riesgos (CR) que afectan a los bienes públicos, cuando no hay transferencia a terceros como aseguradores convencionales, viene dado exclusivamente por dos sumandos: a) el coste de las medidas de prevención, protección y conservación (CS) puestas en juego, más b) el de las pérdidas efectivamente sufridas (CP) en caso de accidentes o daños. Si se trata de pocos bienes afectados, con una escasa distribución estadística, el coste anual presentaría una apreciable desviación.

Si existiera una gran dispersión de bienes y riesgos analizados, la desviación del coste de los riesgos sería mínima. Este es el caso frecuente de empresas con numerosos centros homogéneos y pocos riesgos-punta.

La dependencia del coste total respecto a las medidas de prevención y protección, es muy acusada cuando no existe transferencia de riesgos (caso

frecuente de la Administración Pública), ya que el coste de las pérdidas sufridas es función directa de aquéllas. Esta función es positiva y decreciente y, por tanto, puede buscarse *el mínimo del coste* (objetivo principal del Gerente de Riesgos) en el punto crítico conveniente (Gráfico 1).

Gráfico 1.—Coste de riesgos en el sector público.



siendo: $CR = CS + CP$ $\frac{\delta CP}{\delta CS} < 0$
 $CP = f(CS) > 0$

CR = Coste total de riesgos.
 CS = Coste de las medidas de seguridad.
 CP = Coste de las pérdidas soportadas.

En las posiciones anterior y posterior, con menor o mayor nivel de prevención y protección, el coste de los riesgos es superior.

Los especialistas en gerencia de riesgos estiman que no se alcanza el óptimo hasta que al menos $CS = CP$, lo que implica un alto grado de inversión en medidas de seguridad.

A diferencia de las empresas privadas, para la Administración Pública el problema del coste de sus riesgos viene más directamente influido por los niveles de seguridad. Para aquéllas influye adicionalmente el coste de los seguros (CI) que, aunque dependiente del nivel de seguridad (CS), presenta a partir de cierto punto de gran rigidez por razón de los costes administrativos de las compañías de seguros.

Como el coste de seguros suele ser mayor que el de prevención en los niveles inferiores, el gerente de riesgos de la empresa privada suele atender razones distintas que en el sector público en busca del óptimo. Este viene a alcanzarse cuando $CP = CI = CS$.

c) *Sociedad Estatal Aseguradora*

Se constituye para la cobertura de riesgos industriales, de transportes o de comercio internacional del propio Estado. Es muy usual en países latinoamericanos, como vía de cesión de riesgos al mercado internacional de reaseguros.

d) *Pools*

Es un sistema de reparto y distribución de riesgos retenidos de carácter análogo entre instituciones homólogas. Propio de Ayuntamientos de EE. UU. de América.

e) *Entidades de Seguro*

Consiste en la utilización, mediante simple transferencia de riesgos del mercado convencional de seguros. Es propio de empresas estatales inmersas en la competencia de mercado.

f) *Reaseguradora estatal*

Puede tener carácter monopolístico o no. Obligatoria se le deben ceder los riesgos públicos, por parte de las entidades aseguradoras convencionales, como vía de control y cesión posterior de riesgos al mercado internacional de reaseguro. Normalmente con este sistema se pretende un objetivo prioritario de control financiero y monetario de cesión financiera de riesgos al exterior.

Dictadas para la defensa del Patrimonio Público, merecen destacarse numerosas disposiciones legales, actualmente en vigor (ver cuadro siguiente):

**LEYES DE DEFENSA
DEL PATRIMONIO PUBLICO**

- Ley de Bases del Patrimonio del Estado (1962), y Decretos para la aprobación del texto articulado y del Reglamento (1964).
- Decreto de régimen especial de los bienes del Estado en el Extranjero (1965).
- Decreto de creación del Servicio de Investigación Patrimonial del Estado (1977).
- Ley de Patrimonio Artístico (1933), modificaciones por Ley de 1955.
- Ley reguladora del Tesoro Documental (1972).
- Ley de Patrimonio Forestal del Estado (1941).
- Ley de montes (1957).
- Ley de Incendios Forestales (1968).
- Decreto de creación de ICONA (1971).
- Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975).
- Ley Reguladora del Patrimonio Nacional (1982).

LA GERENCIA DE RIESGOS DE BIENES PUBLICOS EN ESPAÑA

En gran medida, la Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos en España descansa, desde un punto de vista político e institucional, en la existencia de una Dirección General del Patrimonio del Estado encargada de velar por la conservación de los bienes que directa o indirectamente pertenezcan al Estado, sus Organismos Autónomos o a las empresas públicas. Los bienes propiedad de las Administraciones Territoriales son controlados directamente por ellas mismas, e indirectamente por la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Independientemente de las actuaciones que en cada Empresa, Organismo o Institución Pública se puedan llevar a cabo —en cuanto a normas o reglamentos de seguridad de régimen interior, medidas de prevención y conservación adoptadas y medios de protección incorporados— pueden considerarse las siguientes realizaciones como propias de una gerencia de riesgos de Bienes Públicos en España:

- Creación, en 1954, de un Organismo Autónomo para cobertura de Riesgos Extraordinarios sobre las personas y los bienes, denominado *Consortio de Compensación de Seguros* y dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Aun cuando cumple una función básica de cobertura de los riesgos de la naturaleza que pueden perjudicar a los administrados (a cambio de una tasa de prima obligatoria en las pólizas de seguro ordinarias), se encuentra también en su filosofía una defensa del Estado frente a posibles reclamaciones de terceros por

actos propios de aquél (por ejemplo, daños causados por hechos o actuaciones de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tiempos de paz). Este Organismo también asume la Responsabilidad Civil del Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales por razón de la circulación de sus vehículos a motor.

- Promulgación de una *Ley y Reglamento de Seguro Obligatorio de Viajeros* que establece una indemnización para viajeros, o sus derechohabientes, accidentados en el uso de servicios de transportes públicos terrestres. De esta forma se intenta atender las posibles reclamaciones formuladas por usuarios de los servicios de transporte, directa o indirectamente, propiedad del Estado, Administraciones Territoriales o sus empresas.
- Constitución, en 1968, de una entidad cautiva aseguradora, no obligatoria, de los bienes propiedad de las empresas de carácter público, *Musini*. Esta Mutualidad desempeña, además funciones de asesoramiento para las empresas asociadas en materia de prevención y protección de riesgos.
- Constitución de *Mutualidades de Funcionarios Públicos* para la cobertura de sus propios riesgos como accidentes personales, de vehículos, pensiones y viviendas, lo que equivale a un sistema externo de protección del activo humano, y sus intereses, de la Administración Pública.

La participación del Estado en otras entidades aseguradoras, mayoritariamente o no, como en la «Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación», «Compañía Española de Seguros de Crédito y Caucción», e incluso la propiedad circunstancial en compañías expropiadas, obedece a razones de otra índole, no vinculadas directamente a un propósito específico de protección de sus propios bienes y, por tanto, no deberían ser consideradas como acciones de una Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos.

Aunque no relacionada con los bienes estrictamente públicos, pero por el carácter Institucional e Histórico de la Iglesia Católica, puede citarse la creación reciente (1981) de la Unión Mutua Asistencial de Seguros (UMAS) para la cobertura de los riesgos propios de aquélla, en su vertiente patrimonial y de daños materiales, así como la Mutualidad del Clero, ente de dilatada antigüedad y

dedicada a seguros de previsión social de sus miembros.

Muchas Administraciones Locales y Territoriales han iniciado, en los últimos años, una activa gestión de cobertura de riesgos a través del sector asegurador privado. No se conocen, sin embargo, intentos de mancomunación entre Ayuntamientos, como en otros países, para la protección de sus patrimonios. De forma análoga, las empresas estatales han cedido sus riesgos, a medida que la preocupación por su identificación y medida los hacían patentes, a entidades aseguradoras privadas, al tiempo que se han aplicado las normas de seguridad que sobre determinados tipos de riesgo imponían las recientes normas legales (Seguridad en hospitales de 1980, Norma Básica de Protección contra Incendios 1982).

En conjunto puede resumirse que, en la práctica, la Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos en España ha estado presidida por una preocupación legislativa y normativa y por determinadas realizaciones concretas en el campo del aseguramiento, prevención y protección de riesgos.

No puede, por el contrario, afirmarse que haya existido en general una sistemática ordenada y completa encaminada al tratamiento racional de los riesgos que puedan afectar a los patrimonios públicos, salvo el programa de Gerencia de Riesgos iniciado por la Comunidad Autónoma de Euzkadi.

CONCLUSIONES

Siniestros ocurridos en bienes públicos con notables repercusiones sociales e incluso con perjuicios directos para los propios ciudadanos como la rotura de la presa de TOUS, responsabilidades civiles exigidas a Hospitales de la S.S., el incendio de la refinería de ESCOMBRERAS, el incendio en el Teatro Español, etc. o la simple potencialidad de pérdidas en bienes irrecuperables como Museos, Archivos, Bibliotecas o Palacios o las posibles reclamaciones formuladas por accidentes en los que pudieran existir responsabilidades de las

Administraciones Públicas (catástrofe de LOS RODEOS, por ejemplo), ponen suficientemente de manifiesto la importancia de un *análisis* de los riesgos a que está sometido el patrimonio público y a un estudio de su *tratamiento* racional. La empresa privada lo ha empezado a hacer, no hace mucho tiempo, en países desarrollados transmitiendo a las Administraciones Públicas no sólo una preocupación sino una sistemática propia de la gestión empresarial.

En países como España, la empresa privada está empezando a asimilar, gracias al comercio y a las relaciones internacionales, la disciplina de la gerencia de *riesgos*. Estos, desgraciadamente, son *cada vez más numerosos* y de *más graves consecuencias* y exigen una clara confrontación que nada tiene que ver con la ASUNCION IGNORANTE o IGNORADA de los riesgos.

La empresa pública y los propios Organismos autónomos o administrativos del Estado se plantean, cada vez con más autoexigencia, una gestión eficaz y saneada análoga en muchos aspectos a la de la iniciativa privada. El patrimonio encomendado necesita una protección y para ello la técnica de la Gerencia de Riesgos proporciona un modelo a seguir.

Las Administraciones Territoriales, algunas de ellas de reciente creación, vienen padeciendo unos déficits crónicos que difícilmente permitirían la reposición o sustitución del patrimonio local. Se habla de gestión eficaz, como primer principio de funcionamiento de los Ayuntamientos. Mala gestión podría entenderse de aquélla que no partiera de una conservación del patrimonio encomendado.

Todo ello abunda en las ideas de la necesidad de una auténtica Gerencia de Riesgos de Bienes Públicos, como hasta ahora se viene insistiendo. Cabría formular, en resumen, un decálogo de principios de actuación que deben impregnar el espíritu de los responsables de entes, organismos o empresas, tanto públicos como privados.

1. Asunción del máximo responsable, de una política completa y convencida de gerencia de riesgos.

2. Responsabilización de un directivo o alto funcionario del control total de los riesgos y de la ejecución de las actuaciones siguientes.
3. Realización de un inventario completo, detallado y valorado de los bienes encomendados.
4. Análisis profundo de los riesgos realmente posibles y su incidencia en la economía y continuidad del ente.
5. Análisis de las vías de eliminación posible de riesgos. Sobre todo de la reducción de las posibilidades de ocurrencia con una política firme de protección, prevención y conservación.
6. Transmisión a todo el personal de las responsabilidades correspondientes en materia de prevención y protección (el 80% de los accidentes o siniestros están ligados a la presencia de un error humano).
7. Previsión de la financiación de las pérdidas potenciales, bien por:
 - a) Asunción de las mismas directamente.
 - b) Creación de un fondo de autoseguro.
 - c) Transferencia a un asegurador privado, o
 - d) Mediante creación de una entidad cautiva propia o en colaboración con otros entes análogos (mutuas o cooperativas municipales, pooles de reparto).
8. Registro de pérdidas habidas, indemnizaciones recibidas y coste de la protección y de los seguros con el objeto de *analizar el coste total*, efectivo y teórico de los riesgos, para su reducción a largo plazo como objetivo fundamental.
9. Revisión periódica de los riesgos previstos, bienes inventariados y protecciones establecidas, tanto de tipo físico como financiero.
10. Participación en nuevos proyectos o inversiones antes de su realización, previendo la incidencia de riesgos potenciales.

