

Reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres naturales

Los desastres naturales y la necesidad de mitigar sus efectos en el país son prioridad del Gobierno Nacional. A continuación se resume la estrategia del Ministerio de Hacienda para enfrentar estos eventos catastróficos.

Por:

Carlos A. Varela

Director Cámara Técnica de Incendio y Terremoto
FASECOLDA

El manejo de los pasivos contingentes por parte del Estado pueden ser de dos clases: los pasivos explícitos, que corresponden a las obligaciones del Estado derivadas de documentos vinculantes como leyes o contratos y los pasivos implícitos que se derivan de las expectativas del público sobre la intervención del Estado ante la ocurrencia de un desastre o una crisis.

Para responder de manera adecuada a las obligaciones que se derivan de cada uno de estos pasivos contingentes, el Estado cuenta con el Fondo de Contingencias para los explícitos y, ahora, cuenta con una Estrategia para Disminuir la Vulnerabilidad Fiscal ante Desastres Naturales, como herramienta para enfrentar los pasivos contingentes implícitos.

Estadísticas Generales del Estado sobre Eventos Naturales

Las cifras del Estado sobre eventos naturales permiten concluir que las amenazas naturales de mayor impacto sobre el país son las inundaciones, los terremotos y los deslizamientos. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, existen factores que aumentan la vulnerabilidad como:

- a. Las condiciones geológicas, geomorfológicas, hidrológicas y climáticas propias del país.
- b. El aumento de la población en las ciudades.
- c. El crecimiento económico.
- d. Inadecuados procesos de urbanización y desarrollo.
- e. Fallas técnicas en la construcción.
- f. Inadecuado uso de los suelos.
- g. Vacíos en políticas e instrumentos territoriales.
- h. Insuficiencia en el manejo de cuencas hidrográficas.

Al conjugarse las amenazas arriba citadas con la vulnerabilidad en que se encuentra el territorio nacional, se han producido una serie de desastres naturales que el Ministerio ha clasificado en dos tipos: aquellos de gran intensidad y los de pequeña a mediana intensidad. Estos eventos han generado víctimas, viviendas destruidas o afectadas y por supuesto pérdidas.

El cuadro No.1 contiene la recopilación que hizo el Ministerio de Hacienda del efecto de este tipo de fenómenos divididos según su intensidad. La fuente de estas cifras según el Ministerio es el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Las cifras son de 2004.

Los datos revelan una realidad preocupante que confirma la situación de vulnerabilidad de nuestra nación. Los eventos de gran intensidad que se listan en el cuadro (los cinco más importantes entre 1979 y 1999,

Clasificación Intensidad	Desastre	Muertes	Viviendas destruidas (D) o afectadas (A)	Personas afectadas	Daños (mill US\$)
Eventos de gran intensidad	Tsunami en la costa Nariñense (1979)	672	3.081(D) 2.119(A)	1.011	17
	Sismo de Popayán (1983)	300	2.470(D) 11.722(A)	20.000	378
	Erupción volcán del Ruiz y avalancha de Armero (1985)	Entre 23.500 y 28.000	4.700(D) 5.150(A)	200.000	246
	Sismo y avalancha en Cauca - Río Páez (1994)	1.100	No disponible	8.000	150
	Terremoto en el Eje Cafetero (1999)	1.186	35.949(D) 43422(A)	166.336	1.558
	Subtotal	28.258	89.337(D) 62.143(A)	395.347	2.349
	Eventos de baja y mediana intensidad	Acumulación de deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos (1970 - 2000)	9.954	89.337(D) 185.365(A)	14,8millones
Total	Eventos grandes y eventos menores	38.212	135.537(D) 247.777 (A)	15.195.347	4.576

Fuente: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (2004)

Gráfico 1

no incluye el fenómeno de la niña 2010-2011), muestran que en total estos desastres dejaron 28.258 víctimas, 89.337 viviendas destruidas, 62.143 viviendas afectadas, 395.347 damnificados y pérdidas por US\$2.349 millones.

Por su parte, las cifras de los eventos de mediana intensidad recopiladas para el periodo 1970 – 2000, muestran que en este tipo de desastres se presentaron 9.954 muertos, 89.337 viviendas destruidas, 185.365 viviendas afectadas, 14.8 millones de damnificados y arrojaron pérdidas por US\$2.227.

Registro y pérdidas por décadas				
Decada	Registros	Muertos	Afectados	Viviendas destruidas
1970 - 1979	5.657	4.024	1.710.541	23.060
1980 - 1989	5.123	28.316	4.727.290	29.317
1990 - 1999	6.465	3.957	9.204.412	88.956
2000 - 2009	9.270	2.180	9.284.073	41.689
2010 - 2011	2.187	519	3.219.239	7.403
Total	28.702	38.996	28.145.555	190.425

Fuente: compilación estudios Corporación OSSO - EAFIT, 2011 y Estudios BID - CEPAL, 2012

Gráfico 2

El gráfico No. 2 se observa un resumen de los eventos naturales por décadas desde 1970.

De acuerdo con el cuadro No.2 en los últimos 50 años se han presentado un total de 28.702 eventos naturales (en su mayoría de pequeña a mediana intensidad), que han generado 38.996 muertos, cerca de 28 millones de afectados y que han destruido 190.425 viviendas.

El Ministerio relaciona cifras del fenómeno de la niña, el más reciente evento natural que afectó al país.

El gráfico 3 contiene la relación de los daños por sectores de la economía causados por el fenómeno de la niña en los últimos dos años. Las pérdidas totales sumaron cerca de los 11 billones de pesos y los sectores más afectados fueron Hábitat e infraestructura. El gráfico 4 muestra la relación de las pérdidas dividida por sectores analizados.

Desde 1984 en Colombia se empezó a desarrollar un marco legal para la atención y prevención de este tipo de desastres naturales. Desde la creación del Fondo Nacional de Calamidades y el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres hasta la recientemente creada Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastre, la Nación ha venido creando, transformando y mejorando el marco legal que le permita enfrentar las contingencias derivadas de estos eventos de la mejor manera posible.

Ola Invernal 2010 - 2011 (Fenomeno de la Niña)

Resumen de daños por sectores (millones de pesos)

Sector	Daños	Porcentaje	
		Total	Por sector
Total	11.233.132	100,0	
Habitad	4.907.531	43,7	100,0
Ambiental	79.029	0,7	1,6
Vivienda	4.302.634	38,3	87,7
Agua y saneamiento	525.868	4,7	10,7
Servicios sociales y administracion pública	1.251.103	11,1	100,0
Educación	770.681	6,9	61,6
Salud	192.843	1,7	15,4
Bienestar familiar	20.311	0,2	1,6
Cultura	57.738	0,5	4,6
Intalaciones deportivas	172.166	1,5	13,8
Fuerza publica	34.712	0,3	2,8
Entidades judiciales	2.652	0,0	0,2
Infraestructura	4.267.804	38,0	100,0
transporte	3.391.154	30,2	79,5
Energía	876.650	7,8	20,5
Productivos	806.695	7,2	100,0
Agropecuario	759.893	6,8	94,2
No agropecuario	46.802	0,4	6,2

Fuente: Calculos de la Mision BID - Cepal, enero 2012

Gráfico 3

Precisamente en desarrollo de lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (artículo 220), el Ministerio de Hacienda ha diseñado una estrategia para disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres naturales que representa la punta de lanza del Gobierno Nacional para enfrentar este tipo de eventos.

La Estrategia del Gobierno

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñó una estrategia a manera de capas, que opera como un esquema de retención-cesión. La retención para el Estado funcionaría, en este esquema general, como un deducible para las compañías de seguros y/o para esquemas alternativos de transferencia de riesgo.

Del lado de la retención la estrategia contempla cuatro “capas” que deben atenderse. Es claro para el Ministerio que la reducción del riesgo es el elemento básico en el manejo del mismo. En la tarea de reducción del Riesgo, el Estado está

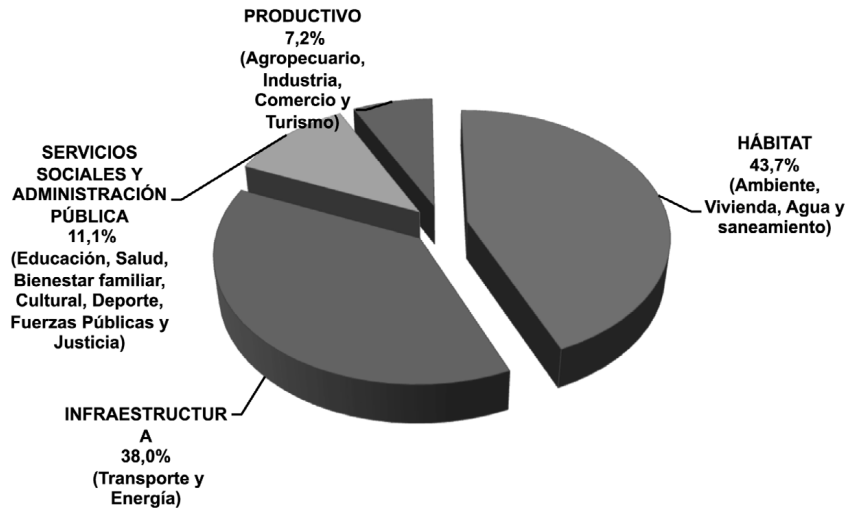


Gráfico 4

trabajando, entre otros aspectos, en el mejoramiento de los sistemas de información de los bienes inmuebles de su propiedad. Este mejoramiento incluye la creación de un sistema de información nacional.

En una segunda capa se encuentra el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y sus subcuentas. El Ministerio considera que es necesario optimizar los fondos territoriales para el manejo de desastres lo mismo que generar los mecanismos para que se generen las mejores prácticas sobre los mismos. Según el Ministerio, es necesario modernizar el marco legal e institucional que rige el citado fondo.

La tercera capa está conformada por un crédito contingente por U\$250 millones que ya ha sido aprobado y que reemplaza el anterior CATDDO por U\$150 millones que se utilizó en la emergencia que produjo el fenómeno de la niña. Este nuevo CATDDO se activa mediante un Decreto Presidencial que declara la ocurrencia del desastre, lo que indica la magnitud, el área geográfica y los efectos del evento.

La cuarta capa está conformada por recursos provenientes de los traslados presupuestales que el Gobierno está facultado a realizar en caso de la ocurrencia de un desastre natural. En este punto, la estrategia del Ministerio se centra en la definición de un procedimiento de ejecución de estos recursos en caso de un evento catastrófico. Debido a que gran parte del presupuesto nacional presenta partidas de carácter inflexible (no pueden cambiar de destino), el Ministerio ve la necesidad de realizar un análisis matricial del gasto recurrente y flexible del Estado, de forma tal que estos recursos sean reasignados de manera ágil y oportuna.

Hay tres capas que conforman el lado de la transferencia del riesgo en la estrategia del Gobierno. La primera capa la conforma el aseguramiento de los bienes públicos. Aquí se contemplan, según el Ministerio, tres fases o etapas claramente definidas. La primera etapa se refiere al aseguramiento colectivo de las edificaciones públicas a cargo del Estado. En la actualidad, las entidades del Gobierno Nacional cada una por separado contrata

Especial Convención



Gráfico 5

seguros para proteger los bienes a cargo. La estrategia del Ministerio es poder estructurar de manera colectiva un aseguramiento para todos estos bienes.

La segunda etapa consiste en el aseguramiento de los activos de infraestructura prioritaria en transporte y servicios públicos y, por último, una tercera fase o etapa que considere una estrategia de transferencia de riesgo de la población más vulnerable de Colombia. Para el Ministerio es importante contar con un manual de buenas prácticas para el aseguramiento de sus bienes inmuebles.

Respecto del aseguramiento del riesgo privado, el Ministerio estima que se hace necesario trabajar en el aseguramiento de la infraestructura concesionada, tema que deberá ser liderado por la recientemente creada Agencia Nacional de Infraestructura, ANI. El

» El Gobierno Nacional considera la necesidad de trabajar en esquemas de aseguramiento que utilicen el mercado de capitales como fuente de recursos.

fomento del aseguramiento privado forma parte de esta parte de la estrategia. Si bien el documento del Ministerio no hace referencia a una acción específica en este sentido, reconoce la necesidad de que se fomente el seguro como mecanismo viable de transferencia de riesgo. Es claro para el Gobierno los beneficios que trae consigo que la mayor parte de ciudadanos que están en capacidad de hacerlo, tomen seguros por su cuenta para cubrir sus vidas, bienes y empresas.

Como última capa el Gobierno Nacional considera la necesidad de trabajar en esquemas de aseguramiento que utilicen el mercado de capitales como fuente de recursos. Existe diversa experiencia internacional que demuestra que estos mecanismos alternativos de transferencia de riesgo son seguros, confiables y proveen de recursos importantes para que el Estado pueda atender emergencias generadas por evento importantes que afectan, principalmente, a población más vulnerable.

El Sector Asegurador Frente a la Estrategia del Estado

Los aseguradores pueden desempeñar varios roles en las diversas instancias relacionadas en la estrategia aquí mencionada. El Gobierno puede apoyarse en el

sector asegurador en el mejoramiento de los sistemas de información. Las aseguradoras cuentan con los datos de los riesgos asegurados propiedad del Estado, de manera que se puede verificar la penetración de estos seguros contra su exposición real. Sobre el tema de información es importante mencionar que en virtud de la nueva reglamentación para el ramo de terremoto, las aseguradoras deberán contar con información detallada de cada uno de los riesgos a cargo. Esta obligación debe cumplirse tanto para bienes privados como públicos.

El aseguramiento colectivo de los bienes a cargo del Estado es del mayor interés para las aseguradoras. En este proceso Fasecolda pueda brindar su asistencia al Gobierno Nacional en la discusión de los aspectos técnicos de los seguros involucrados.



Fasecolda puede brindar al Ministerio de Hacienda su colaboración en el desarrollo del manual de buenas prácticas para el aseguramiento de bienes. Sobre el particular el gremio ya ha trabajado en manuales y/o cartillas en su proyecto de educación financiera.

» El Ministerio reconoce la necesidad de que se fomente el seguro como mecanismo viable de transferencia de riesgo.

En el fomento del aseguramiento privado Fasecolda estima que existe una amplia variedad de temas por trabajar. El aseguramiento de los bienes comunes, la

profundización de la educación financiera en seguros y el tratamiento tributario de los seguros de salud constituyen, entre otros, algunos de los ejemplos de los temas por trabajar.

Si Estado y sector asegurador trabajan conjuntamente para aumentar la penetración de los seguros en la sociedad, se reduce de manera significativa el impacto en los recursos fiscales que frecuentemente son desviados de la inversión social, a la atención emergencias provocadas por eventos naturales.

El Ministerio reconoce la necesidad de que se fomente el seguro como mecanismo viable de transferencia de riesgo.