

N. 42242
R. 40820

CEGERS 90

MADRID, 28-29 de MARZO de 1990

Casos Prácticos de Gerencia de Riesgos
*La Gerencia de Riesgos en Corporaciones
Públicas*
Antoni Perramon i Dalmau (GENERALITAT DE
CATALUNYA, Director Gral. del Patrimoni)

LA GERENCIA DE RIESGOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS

- 1- CONSIDERACIONES PREVIAS
- 2- MARCO SOCIOLÓGICO
- 3- MARCO POLÍTICO
- 4- MARCO ADMINISTRATIVO
- 5- GERENCIA DE RIESGOS
- 6- EXPERIENCIAS EN MARCHA
 - 6.1. Ámbito personal
 - 6.2. Ámbito material
 - 6.3. Ámbito inmaterial
- 7- SÍNTESIS

ANTONI PERRAMON I DALMAU

LA GERENCIA DE RIESGOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS

1- CONSIDERACIONES PREVIAS

Quisiera iniciar mi exposición centrándome el marco genérico dentro del cual se engarzan todas mis consideraciones y actuaciones en el campo de la GESTIÓN DEL RIESGO.

Sintéticamente éstas, para mí, IDEAS FUERZA sobre el riesgo son:

- 1.1.- Nos toca vivir en un mundo PROBABILÍSTICO, INCIERTO E INSEGURO.
- 1.2.- En este contexto la PREDICCIÓN es prácticamente imposible.
- 1.3.- En consecuencia, resulta necesario un serio esfuerzo de PREVISIÓN.
- 1.4.- Esto entraña dificultades y condicionamientos de diversos órdenes: TÉCNICOS, JURÍDICOS, ECONÓMICOS, SOCIOLÓGICOS y POLÍTICOS.
- 1.5.- Nos enfrentamos a una elevada complejidad en su EVALUACIÓN y con la necesidad de optimizar las posibles SINERGIAS.
- 1.6.- Vivimos unas exigencias crecientes en la RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL exigida a la ADMINISTRACIÓN.
- 1.7.- Ello conlleva la necesidad de potenciación de la GERENCIA DE RIESGOS.
- 1.8.- Canalizando su gestión mediante una ACTUACIÓN delegable, y una PREVISIÓN y CONTROL indelegables.

1.9.- Debemos concienciarnos que la Gerencia de Riesgos es un trabajo de NO LUCIMIENTO.

2- MARCO SOCIOLOGICO

Enmarcado ya el tema pasaremos a desarrollar con cierto detenimiento la consideración de los aspectos sociológicos que es fundamental para interpretar el creciente afán reivindicativo de la Sociedad Civil en relación a la Administración.

El peligro nuclear, las catástrofes ecológicas, la biogenética, la exploración de nuevos mundos, el fantasma del paro..., configuran un estado general de incertidumbre.

El fuerte movimiento popular pacifista, intensificado a lo largo de la década de los 80, ha luchado para la formación de zonas interestatales libres de áreas nucleares y ello está condicionando decisivamente las decisiones políticas de muchos gobiernos.

La dinámica del cambio tecnológico, de tanta actualidad, ha sido uno de los elementos fundamentales ya en la configuración histórica de nuestro sistema económico y social. PAUL KENNEDY en su celebrada obra "Auge y caída de las Grandes Potencias" afirma que ya a partir del Siglo XVI por el hecho de tener menos obstáculos para el cambio, las sociedades europeas entraron en una constante espiral ascendente de crecimiento económico y eficacia militar que, con el tiempo, las pondría a la cabeza de otras regiones del Globo.

La transformación actual de una sociedad industrial en una sociedad de comunicaciones amplifica y difunde los acontecimientos que se producen en cualquier parte del mundo: Según las últimas informaciones disponibles (La Vanguardia, Marzo 1990), en los últimos quince años las pérdidas económicas por catástrofes se han disparado. Ya sean por caprichos de la naturaleza o causadas por el hombre, lo cierto es que hasta el año 1975, las compañías aseguradoras nunca habían desembolsado más de 10.000 millones de dólares (aproximadamente 1,1 billones de pesetas) por los desastres de un año. Sin embargo, en la siguiente década, los pagos por perjuicios sobrepasan los 20.000 millones de dólares anuales.

Las estadísticas nos muestran que las fatalidades cada vez son más graves: En el último trienio se han registrado diversos desastres valorados en más de 100 millones de dólares (11.000 millones de pesetas) cada uno. El más importante, la explosión de la plataforma de petróleo Piper Alpha, ha pasado a la historia por ser el accidente de mayor repercusión económica (1.400 millones de dólares equivalentes a 150.000 millones de pesetas), además de las ecológicas, éstas ya, difícilmente cuantificables.

3-MARCO POLÍTICO

La primera mitad del Siglo XX ha sido testigo de una creciente concentración de autoridad y poder en el sector público, especialmente en el gobierno de la nación. Así, en nuestro país, el presupuesto consolidado del Estado para 1990 moverá 19 billones de pesetas, equivalente al 38 % del Producto Interior Bruto: un porcentaje considerable que convierte las cuentas públicas en el primer punto de referencia para la mayor parte de la actividad económica.

El papel del Estado centralista ha crecido de modo inexorable hasta nuestros días, no obstante, ha aparecido una corriente contraria: el movimiento hacia la fragmentación de la autoridad cuyo mejor ejemplo podría ser la explosión posterior a la Segunda Guerra Mundial. En los Estados Unidos, el presidente Reagan impulsó un "nuevo federalismo" como una reestructuración radical de las funciones y de la autoridad de los diferentes niveles de gobierno. En nuestro país vivimos la lenta y pesada andadura del Estado de las Autonomías.

H. FÉLIX KLOMAN pone de relieve que las consecuencias de esta revisión de la autoridad, sin un adecuado acceso a los fondos de financiación, puede originar en los Estados Unidos el caos y generar nuevas tensiones entre funcionarios estatales, locales, federales y provinciales; pudiendo conducir en el futuro a significativas disparidades en los servicios públicos, a causa de los distintos niveles de recursos económicos dentro de los estados o regiones.

Todo ello hace más complejo el ejercicio de la autoridad, ya que ésta ha de actuar en un entorno extraordinariamente dinámico y cambiante, en el que pulsan tanto los contratiempos como las oportunidades: un mundo lleno de contradicciones claras. Nuestros problemas ambientales son evidentes: ahora empezamos a reconocer los efectos adversos que nuestra sociedad industrial, premeditadamente o no, ha provocado y está provocando en el aire, en el agua y en el suelo. Los organismos públicos han sido, con frecuencia, culpables en este campo, tanto por acción como por omisión.

Por otra parte, el advenimiento de la democracia en algunos países ha permitido la exteriorización de quejas y protestas que se encontraban sólo en estado latente cuando la autoridad abortaba inmediatamente cualquier intento de

exigir responsabilidades al comportamiento de los organismos públicos.

Todo ello configura un entorno de exigencias crecientes por parte de la Sociedad Civil respecto a la Administración Pública, que debe plantearse con urgencia el diseño de un marco administrativo que posibilite un tratamiento racional y razonable de las solicitudes a que se verá sometida, día a día y de forma creciente, por parte de los administrados.

4-MARCO ADMINISTRATIVO

La evolución de los tiempos ha tornado obsoleta la conocida frase del malogrado John. F. Kennedy "no preguntes lo que el país puede hacer por ti, sino lo que tú puedes hacer por el país". Los impactos de la revolución social, a caballo del Estado del Bienestar, han sido espectaculares exigiendo cada día más del Estado-Providencia, tanto bajo el prisma de acción como de omisión.

Así pues, la característica del poder público de imponerse sin compensación alguna ha pasado a la historia, reconociéndose el derecho de los particulares a reclamar indemnizaciones compensatorias tanto por responsabilidades por actuación culpable o negligente de la Administración (actos administrativos ilegales o funcionamiento anormal de los servicios públicos), como por responsabilidad objetiva sin falta (por funcionamiento normal de los servicios públicos, por la creación de situaciones de riesgo objetivo y por actos no fiscalizables en vía contencioso-administrativa).

La inmunidad en el campo de la responsabilidad civil de las Entidades Públicas resulta ser, como ya hemos visto, un concepto totalmente desfasado. La concienciación por parte

de la sociedad civil, de que nuestro sistema jurídico consagra en toda su amplitud la responsabilidad objetiva de la Administración sin excepción a efectos de conseguir la indemnización subsiguiente (artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la propia redacción del artículo 106.2 de la Constitución), hace que el torrente de reclamaciones por este tipo de responsabilidades forme parte del signo de los tiempos. La mayoría de organismos públicos están prácticamente sin defensa adecuada frente a esta avalancha de reclamaciones, y los controles de riesgos se hallan todavía en fase de desarrollo.

Y aquí es donde la GERENCIA DE RIESGOS dentro de las Administraciones Públicas tiene un importante papel a desempeñar.

Entendemos que la eventual aplicación de soluciones adecuadas pasa siempre por una acertada definición y delimitación de los problemas a atacar.

Al profundizar en este análisis detectamos dos tipos de siniestros:

- Los escasamente frecuentes y de muy elevada cuantía económica.
- Los más frecuentes y de escasa cuantía económica unitaria.

Los primeros, acompañados a menudo de amplias repercusiones sociales (en algunos casos de especial gravedad) por su imprevisibilidad difícilmente atacables "a priori". Por ello consideramos necesaria una adecuada reglamentación y control para evitar dentro de lo humanamente posible, incidencias y accidentes utilizando, si es factible,

técnicas de simulación, arbitrando mecanismos adecuados que afronten los efectos derivados de eventuales siniestros de la forma más oportuna para reducir al mínimo las repercusiones nocivas.

Con respecto al grupo de los repetitivos pensamos que es donde resulta más asequible actuar preventivamente y con una mayor eficacia.

Normalmente el coste económico unitario es más reducido en estos siniestros que por su relativa frecuencia constituyen un desgaste, tanto desde el punto de vista material como especialmente político, pudiendo resultar de notoria importancia para la Administración.

En un primer intento de objetivizar e individualizar esta problemática, hemos llevado a cabo un modesto estudio de análisis de las 214 sentencias que el Tribunal Supremo ha emitido desde 1980 hasta finales de junio de 1989 respecto a responsabilidades patrimoniales de la Administración. Los resultados más significativos de este trabajo figuran seguidamente:

- El 25 % de las mismas son improcedentes. Del resto,
- Un 29 % dan lugar a indemnizaciones por siniestros originados por obras públicas, tales como deslizamiento de tierras para construcción de carreteras, daños en edificios por construcción de túneles, daños en muros particulares a consecuencia de obras municipales de pavimentación, etc.
- Un 18 % son indemnizaciones consecuencia del anormal funcionamiento de los servicios públicos como por ejemplo, inundación de industria provocada por reventón de tubería general de abastecimiento de aguas.

Un 16 % corresponde a indemnizaciones por actuaciones de las fuerzas de seguridad del Estado, como por ejemplo, muerte por tiros involuntarios, tiros de balas de goma en manifestaciones, etc.

Un 16 % se deben a responsabilidades patrimoniales de tipo administrativo, como por ejemplo, demora en contestar peticiones, autorizaciones de concesiones administrativas que lesionan a terceras personas, etc.

El 21 % restante contempla áreas muy dispersas, como las procedentes de campañas obligatorias de vacunación (encefalitis sobrevenida por vacunación antivarólica), o los perjuicios ocasionados a terceros por responsabilidades políticas (descolonización del Sahara).

Se hace necesario y urgente, por tanto, la creación y/o, en su caso, la potenciación de unos Servicios de Gerencia de Riesgos de bienes públicos, debidamente dotados para atender las demandas a que se verá sometida de forma creciente la Administración Pública.

5-GERENCIA DE RIESGOS

Entendemos como objetivo de la Gerencia de Riesgos en Corporaciones Públicas "el análisis profundo de los riesgos a que están sometidos los activos, humanos, materiales e inmateriales de la Administración, con el fin de poner en práctica las medidas de reducción, prevención y protección necesarias".

Por lo que respecta a nuestra Comunidad Autónoma en el mes de mayo de 1989 un Decreto de reestructuración de la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de

Catalunya atribuía a esta Dirección General la Gestión del Riesgo de los bienes que integran el patrimonio de la Generalitat y en su artículo 7 le encarga como "misión el estudio y fijación de los diferentes riesgos que pueden presentar los bienes de la Generalitat de Catalunya, y la Gestión de los Seguros que sean necesarios para la mejor salvaguarda del patrimonio". También "llevará a término las funciones de tramitación, vigilancia y control de las propiedades inmateriales de la Generalitat de Catalunya".

6- EXPERIENCIAS EN MARCHA

Consecuentes con la definición de la Gerencia de Riesgos que hemos explicitado en el punto anterior y la acepción amplia de patrimonio "constituido por todos los bienes y derechos que pertenecen a la Generalitat de Catalunya por cualquier título" (art. 1 de la Ley 11/1981 de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalitat), hemos puesto en marcha un programa de actuación.

Este programa contempla, acorde con la definición apuntada, tres ámbitos específicos:

- Personal
- Material
- Inmaterial

6.1 Ámbito personal

Evidentemente es prioritario en todos sus aspectos. Dentro del mismo, hemos de distinguir entre los seguros derivados de las obligaciones por Convenios Colectivos que la Generalitat de Catalunya tiene contraídas con el personal a

su servicio, y las mejoras voluntarias que actualmente se están introduciendo.

En lo referente a Convenios Colectivos estamos trabajando en la redacción de un Pliego de Bases Técnicas uniforme para todo el personal afectado; este pliego, contempla las coberturas y capitales a asegurar, el condicionado de la póliza con inclusión del baremo de invalideces, la forma de realizar la oferta económica, etc.

Respecto a las mejoras voluntarias, estamos trabajando en la consecución gratuita de cubrir el riesgo de muerte o invalidez por accidente en los viajes de trabajo del personal al servicio de la Generalitat utilizando tarjetas de crédito como medio de pago de los billetes de viaje. La implantación de esta iniciativa creemos que puede estar resuelta antes del verano.

También se está trabajando en una póliza colectiva de vida y accidentes que dará cobertura en caso de muerte o invalidez a los altos cargos de la Administración catalana, que por ser puestos de trabajo eventuales y carecer de mejoras por convenios tienen un fuerte componente de inseguridad que con esta póliza quedaría parcialmente paliado, y digo parcialmente, porque la contingencia del paro no está contemplada.

6.2 Ámbito material

En nuestra opinión la Gestión del Riesgo Bienes Materiales se halla al final de una concatenación de actuaciones, a saber:

- 2.1 Confección de un inventario físico del patrimonio con una información exhaustiva desde el punto de vista técnico.
- 2.2 Valoración económica de este inventario, con todas las dificultades que comporta la determinación del valor patrimonial de algunos activos (puertos, aeropuertos, carreteras,...).
- 2.3 Determinación técnica del abanico de riesgos posibles y relativa cuantificación.
- 2.4 Fijación del nivel de riesgo que se quiere y se puede asumir.
- 2.5 Sistema de Seguros para cubrir el riesgo a traspasar.

Difícilmente puede alterarse o eliminarse algunas de las fases que hemos enumerado; ello conlleva a que el proceso sea lento y costoso. En consecuencia hay que cuidar de la provisión del financiamiento necesario con todas las dificultades que comporta la inclusión de gastos plurianuales dentro del sistema presupuestario. En ello estamos y en los Presupuestos correspondientes al presente ejercicio ya está prevista una partida para la potenciación definitiva de este proceso.

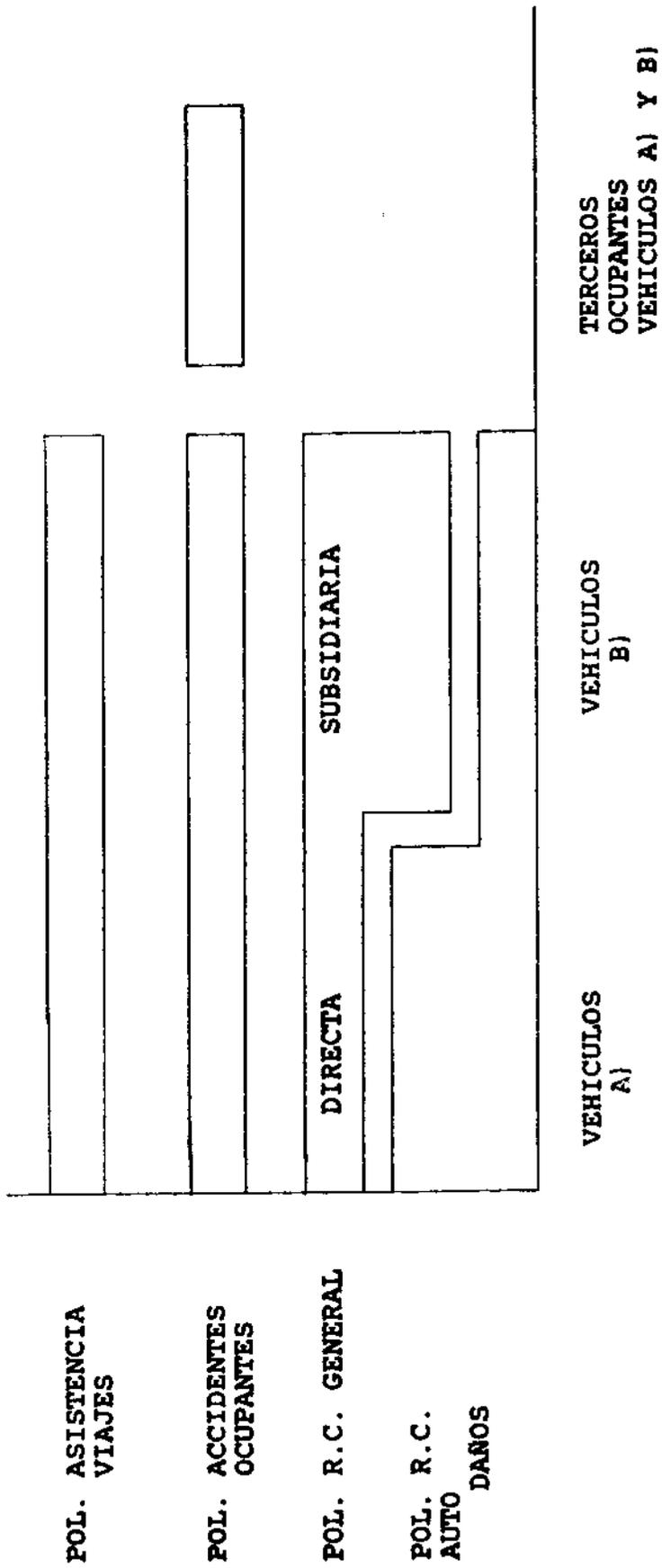
Uno de los objetivos específicos programados para este ejercicio dentro del ámbito material, está centrado en los vehículos ya sean propios de la Institución o de sus empleados en el caso de ser utilizados por cuenta y a favor de la misma.

En el primer caso (vehículos propios), se piensa en dar el tratamiento de flota pero con pólizas individuales para cada vehículo, lo que permitiría disponer en su documentación de la póliza. Asimismo, la Institución dispondría de una información siniestral individualizada.

Para el segundo caso (vehículos propiedad de los empleados), la cobertura estará limitada durante el tiempo en que el vehículo sea utilizado por cuenta y a favor de la Institución siempre en ocasión de realizar una gestión encomendada. En este caso se piensa en la emisión de pólizas globales con un solo contrato por cobertura contratada (asistencia en viajes, ocupantes, R.C. general, daños propios, etc.). La prima estará basada en función de los kilómetros realizados por los empleados, efectuándose una regulación anual entre los inicialmente declarados y los realmente efectuados.

Todo ello se puede apreciar en el esquema siguiente teniendo en cuenta que los "Vehículos A" son los propios de la Institución y los "Vehículos B" son propiedad de los empleados:

ESQUEMA PROGRAMA



6.3 Ámbito inmaterial

Dentro de esta clasificación podemos agrupar y diferenciar dos sub-ámbitos:

3.1 Dentro del concepto de Propiedad Industrial consideramos los derechos derivados de Patentes y Marcas, principalmente. Es un aspecto poco trabajado, en general, pero que en determinadas circunstancias puede revestir una notable importancia. Se trata de una actuación eminentemente defensiva y de protección.

3.2 Los derechos derivados del hecho de detentar las acciones (a menudo en porcentaje mayoritario o en su totalidad) de las empresas de la Generalitat, con la responsabilidad que conlleva el hecho de dar la conformidad a su gestión anual a través de la Junta General de Accionistas, aconseja una supervisión suficientemente ajustada para poder detectar eventuales riesgos de todo tipo (técnicos, contables, ...) y asegurar su evolución dentro de unas adecuadas coordenadas de eficacia y eficiencia.

7- SÍNTESIS

A modo de síntesis de cuanto queda expuesto, quisiera destacar:

7.1 Los signos de los tiempos señalan unas solicitudes crecientes de responsabilidad en el campo de los riesgos de la Administración Pública por parte de la Sociedad Civil.

7.2 La Administración Pública debe crear y/o potenciar sin dilaciones los Servicios de Gerencia de Riesgos dentro de su seno.

7.3 Además de las macro-medidas dirigidas a prevenir y controlar eventuales grandes siniestros, conviene actuar con micro-medidas para atacar la presencia de siniestros relativamente pequeños, pero muy frecuentes.

7.4 La Gerencia de Riesgos debe gestionar con visión globalizadora y abarcar en su actuación los ámbitos tanto humanos como materiales e inmateriales.

Antoni PERRAMON I DALMAU
Doctor Ingeniero Industrial
Abogado - Economista.

Barcelona, Marzo 1990.