

Gestión del Riesgo de Desastres: Avances en la Política e Institucionalidad en Colombia

La historia de Colombia está llena de desastres causados por fenómenos naturales, tales como terremotos, inundaciones, avalanchas, sequías y deslizamientos. En la medida en que la población y la economía se han visto afectados por estos fenómenos, el Ejecutivo y el Legislativo han venido desarrollando una serie de normatividad y una institucionalidad que permitan enfrentar las secuelas de estos eventos.

Adaptado por:

Carlos A. Varela R.

Director Cámara Técnica de Incendio y Terremoto
FASECOLDA

Las inundaciones que sufrió el país entre 2010 y 2011 han evidenciado la necesidad de cambiar la política vigente de atención de desastres, para dar paso a una verdadera gestión integral del riesgo. Al respecto se refirió Hernando José Gómez, Director General DNP en su intervención de la Convención Internacional de Seguros de Fasescolda.

Antecedentes en la Atención de Desastres en Colombia

La necesidad de instaurar una política de atención de desastres en Colombia tiene su origen en 1978 con el terremoto y posterior tsunami en la costa nariñense. Pero fue sólo después de sismo de Popayán y la terrible avalancha de Armero, ocurridos durante el Gobierno de

Riesgos Naturales

Belisario Betancourt, donde se empezaron a diseñar políticas para prevenir y enfrentar las consecuencias de estos eventos.

En ese Gobierno se creó mediante Decreto 1547/84 el Fondo Nacional de Calamidades, que se constituyó como la primera herramienta básica de gestión de riesgo para Colombia. Este Fondo fue, a su vez, la base para la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Snpad) durante el Gobierno de Virgilio Barco. Este sistema, creado mediante el decreto 919/89, permite al Estado implementar medidas más coherentes para la gestión del riesgo. Es claro que se habla no sólo de atención sino de prevención. El decreto es el marco para que tanto a nivel del gobierno central como local, se implementen los esquemas de atención

de desastres que aún hoy operan.

En el año 98 se crea el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (Pnpad), que complementa las normativas previas y es fundamento para que en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos siguientes, se tratara el tema de la gestión del riesgo.

En la actualidad se discute el proyecto de Ley 050 que crea el Sistema Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres que, basados en la evaluación del Snpad y el Pnpad, da un giro importante en temas de atención y prevención.

Un elemento de interés que menciona el Director de Planeación está relacionado con el costo de eventos de

Cuadro No.1. Pérdidas causadas por fenómenos naturales como porcentaje del PIB. Fuente:DNP

Intensidad	Desastre	Daños estimados (millones US\$)	Daños (% del PIB)
Eventos de gran intensidad	Tsunami en la costa nariñense (1979)	17	0,06%
	Sismo de Popayán (1983)	378	0,98%
	Erupción volcán del Ruiz y avalancha de Armero (1985)	246	0,70%
	Sismo y avalancha en Cauca - Río Páez (1994)	150	0,18%
	Terremoto en el Eje Cafetero (1999)	1.558	1,84%
	Subtotal	2.349	
Eventos de baja y mediana intensidad	Acumulación de deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos (desastres 1970-2000)	2.227	2,66% del PIB del 2000
TOTAL	Eventos grandes y menores	4.576	

Riesgos Naturales

baja y mediana intensidad en el país. En el cuadro No.1 se muestran tanto los eventos de gran intensidad como aquellos que no lo son. Si bien los eventos grandes tienen un impacto grande como porcentaje del PIB, la suma de las pérdidas generadas por eventos medianos y pequeños supera por mucho el costo de los más severos.

Hernando José Gómez llama la atención en el sentido de que lo anterior constituye una evidencia clara de que el nuevo esquema de gestión de riesgo deberá tener en cuenta la incidencia de eventos de mediana a baja intensidad.

El más reciente evento de origen natural que afectó al país fueron las inundaciones de 2010-2011 que generaron pérdidas económicas por 8.6 billones de pesos. La figura No.1 muestra que las pérdidas se concentraron en el sector transporte (37%) y en la vivienda (35%).

Sobre estas pérdidas el Director de DNP advirtió que ninguna de las vías afectadas contaba con una

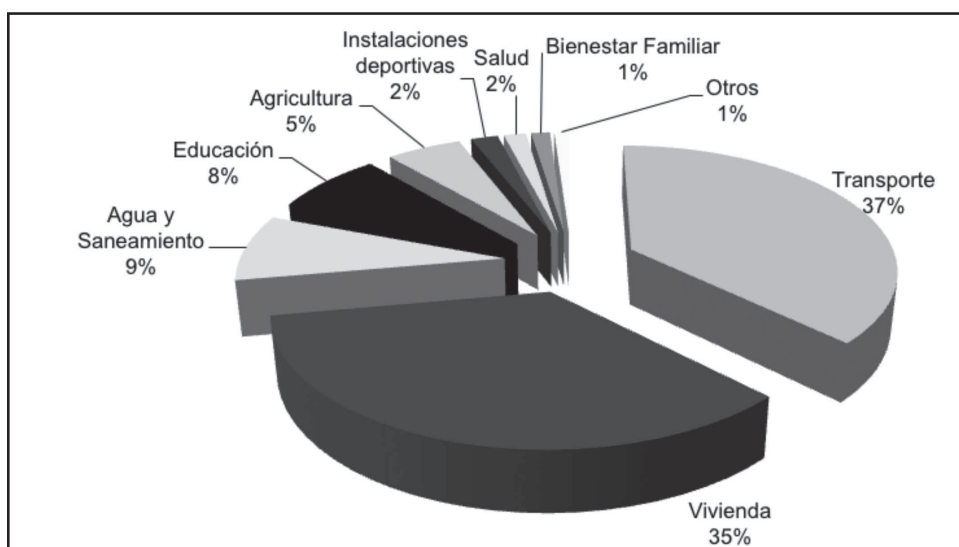
protección de seguros. De la misma manera, la mayor parte de las viviendas afectadas por las inundaciones correspondieron a inmuebles ubicados en las riveras de los ríos, casi todos ellos pertenecientes a familias de bajos ingresos sin cobertura de seguro.

Cambio en el enfoque conceptual

El expositor comentó que este evento ha generado un cambio del enfoque conceptual en el manejo del riesgo. En este sentido, se hace necesario realizar una gestión integral del riesgo de desastre que tiene básicamente tres componentes: su conocimiento, mediante la identificación de los factores de que lo generan y el análisis y estimación del impacto del mismo. Una vez conocido el riesgo se entra en el componente de su reducción. Aquí se llevan a cabo la intervención correctiva y prospectiva del riesgo y se diseñan los esquemas de protección financiera. En esta fase es donde la resiliencia de la Nación debe aumentarse.

El último componente es el manejo de desastre. En esta etapa se atiende a las personas e infraestructura básica

Figura No.1. Pérdidas económicas estimadas Fenómeno de La Niña 2010-2011.



Riesgos Naturales

Gráfico No.2. Relación entre la protección financiera y la mitigación del riesgo



afectada, con el propósito de dar una respuesta adecuada a los damnificados y entrar a rehabilitar y/o reconstruir los bienes inmuebles que resultaron dañados.

El cambio más significativo que introduce este nuevo enfoque es la creación de mecanismo de atención ex –ante del riesgo que están relacionados entre sí. En este sentido, por ejemplo, no pueden diseñarse mecanismos de protección financiera sin antes tener un conocimiento adecuado del riesgo y haber realizado las obras mínimas de mitigación del mismo. Gómez utilizó la gráfica No.2 para ilustrar esta relación.

La gráfica muestra la probabilidad de ocurrencia de estos eventos y, de izquierda a derecha las pérdidas, lo que explica que hay diferentes tipos de riesgos con una alta probabilidad de ocurrencia que deben ser mitigados y cuyo manejo financiero puede hacerse vía provisión presupuestaria en los ministerios y agencias del Estado. Por ejemplo, señala Gómez, Colombia tiene una estacionalidad marcada en las lluvias, en este sentido,

cada Ministerio tiene que prever en su presupuesto anualmente una reserva para atender este tipo de eventos que son recurrentes.

Luego se presentan otros eventos de mayores costos a los que llamamos riesgo retenido. Esto puede ser manejado por el Estado a través de créditos contingentes como el que se ha contratado con el Banco Mundial. Estos créditos contingentes son facilidades en las cuales el Estado paga una cifra anual para tener la garantía del acceso inmediato a recursos.

Posteriormente viene el riesgo transferido, el que el Estado quiere transferir a los seguros y mercados de capitales. Este riesgo corresponde a eventos de mayor envergadura como terremotos en una zona urbana grande. Un ejemplo de este tipo de transferencia es el Fonden de México que tiene una serie de cobertura paramétricas que le permiten acceso a cierta cantidad de recursos una vez ocurre un siniestro de determinada intensidad.

Riesgos Naturales

De acuerdo con Gómez existe lo que ha llamado el DNP un riesgo residual, que son eventos muy poco probables y muy extremos donde evidentemente se requiere de financiamiento ex - post y donde probablemente no es viable un mercado de seguros para transferirlo.

Es claro que sin una evaluación adecuada del riesgo un mecanismo de transferencia, cualquiera que éste sea, reduce la posibilidad de éxito en la transferencia eficiente del mismo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Proyecto de Ley 050

De acuerdo con el director del DNP, las metas establecidas en el Plan relacionadas con el tema de desastres son tres. La primera es formular y adoptar la política nacional de gestión de riesgo de desastres y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del sistema. En ese sentido se radicó un proyecto de Ley en el Congreso sobre el que se hará referencia más adelante. La segunda meta es ayudar a reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres a través de créditos contingentes y

financiación con la banca multilateral. La tercera meta la formulación de la política de protección financiera frente a desastres y el manejo de asentamientos en riesgo.

Entre los elementos que se consideran de importancia en la implementación de este plan está el condicionamiento de la asignación de recursos para los procesos de reconstrucción en los municipios afectados por desastres naturales, a las revisiones excepcionales de los POT.

Respecto del proyecto de Ley, el mismo constituye un cambio en la forma en que el Estado ha enfrentado las catástrofes causadas por eventos naturales. Pretende crear el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre. Este sistema tendrá una Junta Directiva presidida por el Presidente de la República, un director y tres Comités: uno para el conocimiento y mitigación del riesgo, otro para la financiación del riesgo de desastre, que tiene a Fasecolda como uno de sus integrantes; y el tercero para el manejo y atención del desastres cuando éstos ocurran. El sistema que se crea con este proyecto de Ley se constituye en la mejor herramienta con que contará el Gobierno y el país para el manejo integral del riesgo de desastre.

Hernando José Gómez. Director Departamento Nacional de Planeación

Economista Cum Laude de la Universidad de los Andes, candidato a Ph. D. en Economía, Master of Philosophy and Master of Arts con especialización en Moneda, Banca y Economía Internacional de la Universidad de Yale.

Fue el Jefe Negociador del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Fue Presidente del Consejo Privado para la Competitividad, Embajador en Suiza, Presidente de Camacol y Codirector del Banco de la República



Riesgos Naturales

Retos que le esperan al Gobierno Nacional y al Sector Asegurador

De acuerdo con el director del DNP, estos son los retos que a futuro le esperan al Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo de desastre:

1. Mejorar el conocimiento y la difusión de la condición del riesgo.

2. Gestionar integralmente el riesgo (reducción y prevención).

3. Diseñar una estrategia de protección financiera (combinación óptima de instrumentos como fondos de retención, créditos contingentes, esquemas de seguros, acceso a mercado de capitales) y promoverlas en principales ciudades.

4. Diseñar una estrategia de transferencia del riesgo (seguros y mercado de capitales, entre otros).

5. Diseñar alianzas público-privadas de aseguramiento colectivo.

Por su parte, los retos que deberá enfrentar la industria aseguradora son:

1. Promover una cultura del aseguramiento en el país.

2. Evaluar la capacidad para atender una demanda creciente de aseguramiento: coberturas y desarrollo de productos (tipo de eventos y sectores estratégicos).

3. Diseñar instrumentos que respondan a las condiciones de riesgo del país y las necesidades del Estado.

4. Analizar y proponer alianzas estratégicas para el desarrollo de esquemas de aseguramiento.

Es claro que tanto Estado como sector asegurador deben trabajar conjuntamente para encontrar soluciones de transferencia eficientes y útiles para la nación.

» Entre los elementos que se consideran de importancia en la implementación de este plan está el condicionamiento de la asignación de recursos para los procesos de reconstrucción en los municipios afectados por desastres naturales.