

3 Mecanismos Fiscales y Financieros para la Gestión de riesgos de Desastres: Testimonio de Colombia, Bolivia y Alemania

44. Esta sección examina el ordenamiento fiscal y financiero para la gestión de riesgos de desastres en los tres países incluidos en el estudio: Colombia, Bolivia, y Alemania. Aunque el contexto institucional y las finanzas públicas en estos tres países son diversas, estos casos nos brindan lecciones pertinentes para desarrollar servicios e instrumentos financieros específicos para la gestión de riesgos de desastres. Muchos aspectos del contexto nacional y local de estos países han sido presentados en conjunto bajo temas específicos.

3.1 El Sistema Nacional de Manejo de Riesgos de Desastres

45. Los tres países han descentralizado sus sistemas de gestión de desastres en la última década, designando responsabilidades y recursos específicos a gobiernos subnacionales y municipales. El ámbito de la gestión de desastres también se ha extendido más allá de la atención de emergencias para incluir los componentes de la mitigación y gestión del riesgo.

46. En **Colombia**, un nuevo Sistema de Gestión y Prevención Nacional de Desastres fue establecido en 1989 que descentralizó las funciones relacionadas con desastres y concedió a los departamentos y municipalidades un papel mayor. En el nivel más alto está la Dirección General para la Prevención y Administración de Desastres (DGPAD), parte del Ministerio del Interior que funciona con una serie de comités operativos y técnicos que provienen de otros organismos. La estructura nacional fue replicada a nivel departamental y municipal. El rol de los militares en la gestión de desastres fue radicalmente reducido. La descentralización fue fortalecida posteriormente con la Ley 715 de 2001 que regula la distribución de las responsabilidades y recursos entre los gobiernos locales y designa funciones en la gestión de desastres a los gobiernos locales, permitiéndoles canalizar los recursos de sus cuotas para fines generales hacia actividades de prevención y gestión de desastres.

47. En **Bolivia**, la Ley de Reducción del Riesgo y Atención de Desastres, promulgada en el 2000, creó el Sistema de Reducción del Riesgo, Emergencia y Atención de Desastres (SISRADE) a nivel nacional. Su misión principal es prevenir y minimizar las pérdidas humanas, económicas, físicas y culturales como resultado de desastres, así como la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. A nivel nacional, el SISRADE es manejado por el Consejo Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (CONARADE), el organismo más alto en la toma de decisiones y coordinación y opera una red nacional, departamental y municipal. Ha sido concebido para fortalecer al SISRADE y sus subsistemas de información y financiamiento, con un crédito de US\$3 millones del BID, comenzando en el 2003.

48. El sistema nacional funciona a través de dos agencias: el Servicio Nacional de Defensa Civil (SENADECI) y el Servicio Nacional de Reducción de Riesgos (SENAR). SENADECI es una institución descentralizada con presupuesto propio y administración autónoma y funciona como organismo público bajo las directivas del Ministerio de Defensa Nacional. Al Servicio Nacional de Reducción de Riesgos (SENAR) que funciona como dependencia del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación se le ha encargado la prevención, mitigación y reconstrucción post desastre. Las políticas y estrategias nacionales para el manejo de riesgos de desastres es la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Las actividades de prevención y mitigación tienen poco apoyo a nivel nacional y se mantienen mayormente a través de proyectos con asistencia externa.

49. En **Alemania** también, en 1990, el gobierno federal transfirió a los estados (*Laender*), el poder ejecutivo de la defensa civil, mediante la revisión de una ley anterior, de 1968. Ahora, los estados son responsables de la protección de la población contra desastres naturales y técnicos y por lo tanto han promulgado leyes de protección contra incendios y gestión de desastres. Los estados también han tomado medidas para la protección de inundaciones y regulación de las llanuras frente a las inundaciones.

3.2 El Financiamiento para Riesgos de Desastres en el Ámbito Nacional

50. En **Colombia**, una serie de fuentes financieras provienen de fondos para la gestión de riesgos de desastres. Las fuentes principales son: a. El Fondo Nacional para los Desastres que se abastece a través del presupuesto nacional, b. Recursos presupuestarios asignados por los diferentes organismos nacionales, c. Créditos nacionales e internacionales y, d. recursos de cooperación técnica. También existen otras fuentes, como son los Fondos Nacionales del Canon y el Fondo de Solidaridad y Colateral, pero estos no son tan importantes para cubrir los riesgos de desastres. El gobierno nacional dispone gran parte de sus recursos a través del Fondo Nacional para los Desastres y el crédito de bancos de desarrollo multilaterales. Sin embargo, no hay información consolidada de los recursos disponibles a través de los diferentes mecanismos.

51. En **Bolivia**, las emergencias relacionadas con El Niño permitieron el contexto para el establecimiento de nuevos arreglos financieros a nivel nacional. Se solicitó que el Ministerio de Finanzas canalizará todos los recursos para desastres, para disponer asignaciones del presupuesto nacional así como garantizar préstamos externos. El gobierno también vio necesario la creación de la Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento (UTOAF), ahora llamado Servicio Nacional de Reducción del Riesgo (SENAR), para todas las obras de emergencia. La UTOAF coordinaba estrechamente con el Ministerio de Finanzas y el Fondo de Inversión Social (FIS) para la asignación de recursos y su canalización a través de las Prefecturas Departamentales. Posteriormente, a la UTOAF se le asignó DEG 18.5 millones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para el Proyecto de Asistencia de Emergencia de El Niño. La UTOAF era responsable de revisar y evaluar los proyectos que serían implementados por los prefectos y otros organismos descentralizados. Sin embargo, la necesidad de mayor descentralización llevó a la modernización del sistema según se estipulaba en la Ley 2140 para la Reducción de Riesgos y Gestión de Desastres y/o Emergencias en 2000.

52. En **Alemania**, a pesar de la responsabilidad de los *Laender* y las municipalidades en la protección de desastres, se reconoció que las recientes inundaciones fueron de mayor magnitud que la capacidad de estas unidades políticas y la población esperaba que el gobierno federal asumiera la responsabilidad política y financiera de la atención y recuperación. Aunque el gobierno federal

respondió ante las inundaciones invocando la solidaridad nacional, también enfatizó que la responsabilidad en la gestión de desastres recaía en el nivel local y en los *Laender*. Como se pudo ver durante las recientes inundaciones, la gestión de riesgos de desastres en Alemania significó mucha negociación en torno a los recursos y responsabilidades a diferentes niveles de gobierno.

3.3 Los Fondos de Reserva Nacionales para los Desastres

53. En **Colombia**, el Fondo Nacional para Desastres fue creado en 1984 vía el Decreto 1547 y luego revisado vía el Decreto Ley 919 de 1989. El principal objetivo de este Fondo fue de abordar las situaciones de desastre, pero también se encargaba de la prevención y la operación de la Dirección para la Prevención y Gestión de Desastres. El fondo podía ser financiado con recursos del presupuesto nacional, la contratación de préstamos, la colocación de bonos de la deuda pública, ganancias por inversión, cuotas especiales del Banco de la República y donaciones nacionales e internacionales. En realidad, el Fondo está financiado principalmente del presupuesto nacional y no está adecuadamente financiado para abordar la prevención y mitigación de desastres. Por este motivo, los recursos del Fondo no son estables, varían sustancialmente, aumentando significativamente cuando ocurre un desastre.

54. En 1995, los recursos del Fondo fueron cerca de 17,000 millones de pesos y en 1998 cayeron a 5,000 millones de pesos. En 1999, cuando el terremoto afectó la región del eje cafetalero, esta suma aumentó a 25,000 millones de pesos, pero durante los siguientes años bajó a mucho menos de 5,000 millones de pesos.

55. En **Bolivia**, junto con el SISRADE, se estableció el Fondo para Reducción del Riesgo y la Administración de Desastres (FORADE). Bajo la jurisdicción del Ministerio de la Presidencia, este funciona a través de aportes regulares del presupuesto nacional. También debe canalizar los fondos de la cooperación internacional y distribuirlos a través de SENAR (ex UTOAF) y SENADECI, que deben ser empleados, respectivamente, en la reducción del riesgo y la gestión de desastres. El fondo debe apoyar un amplio espectro de actividades incluyendo proyectos de prevención y mitigación e investigación científica.

56. En **Alemania**, aunque no existe un fondo de reserva nacional, se estableció un fondo de reconstrucción y asistencia especial, *Sonderfonds Aufbauhilfe*, después de las inundaciones del Elba en el 2003. Es un fondo grande, con un nivel de recursos de € 7.1 mil millones. Fue creado mediante el incremento impositivo regulado por el *Fluthilfsolidaritätsgesetz*, un decreto ley especial de solidaridad por las inundaciones:

- La reducción planificada del impuesto a la renta fue postergada hasta el 1.1.2004;
- Por un año el impuesto a la renta a las empresas fue incrementado en un 1.5 por ciento a un nivel de 26.5 por ciento;
- Tendrá una reserva de € 7.1 mil millones aun si la nueva recaudación impositiva no llega a esta cifra.

57. Muchos de estos fondos son utilizados como fuentes fuera del presupuesto. En los presupuestos nacionales no hay recursos reservados que son utilizados como fondos para desastres. Sin embargo, provisiones presupuestarias pueden alimentar a los fondos si los niveles de recursos disminuyen.

3.4 Las Asignaciones para la Gestión de Riesgos de Desastres a Nivel Local

58. El ordenamiento financiero para abordar desastres a nivel local en estos países varía considerablemente, dependiendo del tamaño, capacidad y recursos de los gobiernos locales y los riesgos y la vulnerabilidad a la que están expuestos. Al interior de cada país, existen importantes variaciones a lo largo de los gobiernos locales y es difícil generalizar para todas las municipalidades.

59. En **Colombia**, a pesar de las disposiciones legales por las que todas las municipalidades deben asignar recursos para la gestión del riesgo y prestar servicios de emergencia, sólo las municipalidades grandes y medianas como Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, y otras ciudades, están en posición de disponer de infraestructura y servicios con recursos propios. Sin embargo, estas municipalidades también esperan recursos a través de las transferencias nacionales cuando enfrentan un desastre mayor. La mayoría de las otras municipalidades en Colombia que tienen una población reducida y recursos

fiscales limitados, dependen seriamente de las transferencias nacionales. Hay una percepción entre las pequeñas municipalidades que estas transferencias no son adecuadas.

60. Bogotá, la capital de Colombia con una población de aproximadamente 6.5 millones, es la ciudad más grande. Un gran porcentaje de la producción industrial, de la actividad económica y de servicios privados del país se concentra en esta región, y la exposición al riesgo es considerablemente alta. La ciudad ha estado trabajando en la preparación y mitigación de desastres por mucho tiempo.

61. El gobierno municipal de Bogotá estableció el Fondo de Prevención y Administración de Emergencias de Bogotá (FOPAE) en 1987. Es mucho más grande en tamaño que el Fondo Nacional de Desastres y recibe \$4000-5000 millones de pesos colombianos al año. Entre sus principales objetivos está el de brindar apoyo financiero para el programa de gestión de riesgos de desastre de amplia base, sobre la base de evaluación del riesgo, comunicación y educación, prevención y mitigación de desastres y atención de emergencias. El FOPAE también brinda apoyo en saneamiento ambiental en comunidades afectadas durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. Dentro del FOPAE, existe un fondo de Reserva que se fija anualmente para el financiamiento de gastos para emergencias y asistencia en la recuperación de la población. En el 2001 y 2002, solo la mitad del fondo de reserva fue gastado pues no hubo mayores emergencias en esos años.

62. La principal fuente de ingresos del Fondo es el presupuesto de la ciudad. Se acordó que la Alcaldía debía reservar una suma no menor al 0.5 por ciento de los ingresos de la administración de los impuestos prediales e industriales en el distrito capital. El gobierno municipal mediante el mismo acuerdo también creó la Oficina de Coordinación para la Administración y Prevención de Emergencias con el objetivo de asumir todas las responsabilidades relacionadas con desastres y emergencias y trabajar en cadena con entidades públicas y privadas pertinentes.

Cuadro 3: Fondo de Prevención y Administración de Emergencias - FOPAE

Cifras expresadas en Miles de Dólares Americanos

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Costos Operativos	173	359	280	192	169	161

Costos de Inversión	10.658	13.071	11.149	4.605	3.150	4.401
Costos Totales	10.831	13.430	11.429	4.797	3.319	4.562
Tasa de Cambio	1.141,08	1.427,04	1.758,58	2.087,42	2.087,77	2.625,05

Fuente: estadísticas proporcionadas por FOPAE

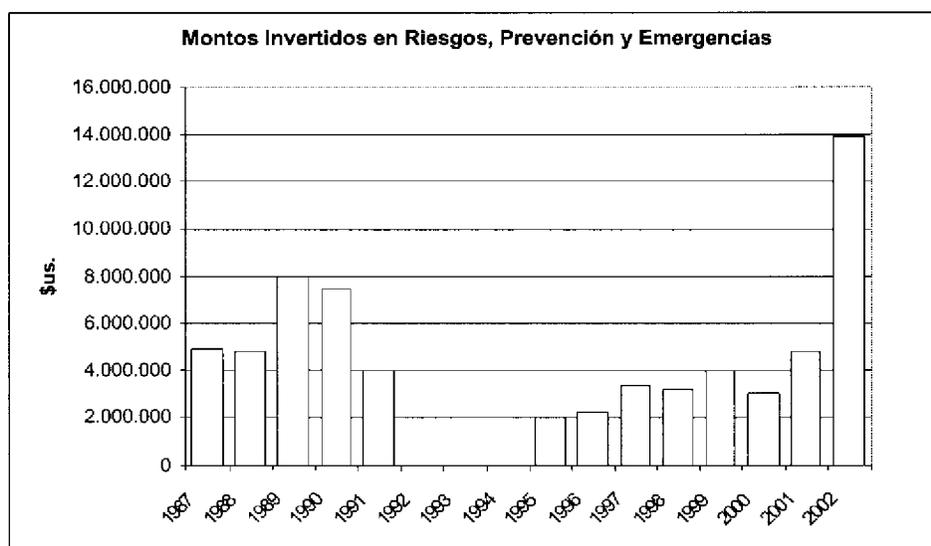
63. La provisión financiera según se ha mencionado en el cuadro que precede sugiere un comportamiento bastante fluctuante, con valores muy altos para 1996 y 1999 y una tendencia a la reducción, especialmente en lo que se refiere a proyectos de inversión. Los datos confirman que el FOPAE no está siendo utilizado como fondo de reserva. El Fondo se ha concebido principalmente como fuente constante de recursos para la prevención de desastres. De acuerdo a las entrevistas realizadas con autoridades del Ministerio de Financia y de Crédito Público en Bogotá, el FOPAE no fue concebido como un fondo de reserva, para ser utilizado exclusivamente para abordar los riesgos de desastres. Debido a las limitaciones fiscales de la ciudad, no ha sido posible reservar los activos del Fondo solamente para desastres y los recursos han sido utilizados para diferentes fines.

64. En 1999, cuando el terremoto golpeó la región cafetalera, el FOPAE transfirió una parte considerable de los fondos de emergencia (10 %, 3 %) en 1999 y el 2000 a otras municipalidades en la región. Además, el FOPAE gastó aproximadamente el 15 por ciento de sus recursos en educación y prevención de riesgos de desastres durante el periodo municipal de Mockus, un candidato independiente muy popular. El FOPAE ha incurrido en gastos a través de sus propios fondos y no ha asumido préstamos de alguna fuente interna o externa. Además de FOPAE, las demás fuentes de financiamiento para desastres en Bogotá provienen del Fondo Nacional para Desastres, del Fondo Nacional del Canon, las asignaciones presupuestarias de las entidades que constituyen el sistema de manejo y prevención de desastres e indemnización de seguros. Sin embargo, el FOPAE que es mayor que el Fondo Nacional para Desastres sigue siendo la fuente principal de financiación para los desastres de la ciudad.

65. En **Bolivia**, las municipalidades y administraciones provinciales más pequeñas tampoco han asignado algún recurso para la gestión del riesgo de desastres, salvo por los proyectos que están siendo implementados a través de la asistencia internacional. Solo en la ciudad más grande como La Paz se ha

invertido en gestión de riesgos de desastres. La inversión anual en gestión de riesgos de desastres en la ciudad ha fluctuado entre US\$200,000 y US\$1,400,000, sobre la base de estimados proporcionados por autoridades municipales. La ciudad también tiene un plan para el uso de la tierra aunque muchos cambios en los gobiernos municipales y la poca aplicación de los reglamentos de construcción han incrementado su vulnerabilidad.

Figura 2: Inversión Anual en Gestión de riesgos de Desastres en La Paz



Fuente: Preparado con datos proporcionados por el Gobierno Municipal de La Paz, mayo 2002

66. Todas las municipalidades dependen de las transferencias nacionales a través del presupuesto, o de los recursos disponibles en el FORADE. Las asignaciones se hacen del presupuesto nacional cuando se declara estado de emergencia, aunque estas pueden ser entregadas a los organismos nacionales para la atención y recuperación. Los donantes externos también tienen su modo específico de asistencia en caso de desastres.

67. En el caso de una fuerte tormenta de nieve en la provincia de Potosí, el decreto del gobierno autorizó la entrega de hasta US\$ 0.5 millones del FORADE que fue administrado por defensa civil. En el caso de los grandes incendios en los bosques de Tarija, la declaración del gobierno autorizó al

gobierno provincial a gastar el dinero necesario que fue reembolsado por FORADE posteriormente. Sin embargo, el gobierno no ha compensado al gobierno de Tarija por diferentes motivos.

68. En el caso de desastres menores, el estado de emergencia se declara al nivel correspondiente. La asamblea legislativa respectiva declara el estado de emergencia a nivel local. Estos procedimientos facilitan la disponibilidad de recursos del presupuesto, mayormente para el transporte de equipos y personal.

69. En **Alemania**, los recursos financieros municipales de Dresden y Pirna se discuten solo en el contexto de las inundaciones del Elba del 2002. En Dresden, las pérdidas totales en todos los sectores con relación al presupuesto ascendieron en 114 por ciento, y en Pirna en 292 por ciento. Las pérdidas de infraestructura municipal ascendieron en 47 por ciento y 35 por ciento de los presupuestos en Dresden y Pirna, respectivamente. Los funcionarios municipales en ambas ciudades afirmaron que hubiera sido imposible financiar estas pérdidas y menos compensar a los hogares y firmas privadas.

Cuadro 4: Comparación de las Pérdidas en Dresden y Pirna

	Dresden En millones €	Pirna En millones €	Dresden % del presupuesto 2002	Pirna % del presupuesto 2002
Pérdidas Totales	962	181.0	114%	292%
Pérdidas al municipio	400	22.0	47%	35%
Presupuesto 2002	847	62.0	-	-
Aporte propios del municipio que se espera (10% de las pérdidas)	40	2.2	5%	4%

Fuentes: Gobiernos locales de Dresden y Pirna, Mitteldeutscher Rundfunk (2003)

70. Las municipalidades esperan recibir 90 por ciento de sus pérdidas del *Sonderfonds Aufbauhilfe* a partir de las negociaciones que actualmente se llevan a cabo. De manera que Dresden y Pirna van a financiar solamente el cinco y cuatro por ciento de sus pérdidas de fondos propios, respectivamente. Estas fracciones probablemente se reduzcan, debido a las donaciones y en el caso de Pirna, debido a que llegarán los pagos de indemnización de los seguros. Debido a una reducción en los ingresos por recaudación de impuestos de las empresas en recientes años, ambas ciudades tienen serias limitaciones

en sus medios financieros. Los funcionarios municipales declararon que no hubieran podido financiar estas pérdidas con sus propios medios. Por lo tanto, la ayuda de *Sonderfonds Aufbauhilfe* era bienvenida.

3.5 El Pago de los Seguros a Niveles Locales

71. Tanto en **Colombia** como en **Bolivia**, la cobertura del seguro para desastres naturales es baja, tanto a nivel de gobiernos y de propietarios privados. Aunque las entidades públicas están obligadas a comprar seguro por diferentes contingencias, incluyendo desastres naturales, en la práctica esto no ha sido acatado. Aunque no existe un gran respaldo de una política pública, la cobertura es también limitada por la capacidad de pago en el sector público y privado. Sin embargo, en las nuevas inversiones privadas y públicas, la cobertura del seguro es casi obligatoria.

72. En **Bolivia**, los desastres naturales sí están cubiertos, en general lo están bajo las pólizas de seguro contra incendio y representan un 13 por ciento de todos los seguros / contratos de seguros. Los negocios del sector privado compran estos seguros como parte de las obligaciones legales que acompañan a los préstamos bancarios. Las compañías de seguro y la autoridad que las supervisa sostienen que las personas no tienen una conciencia del seguro y que el seguro puede no ser una prioridad debido a la crisis económica.

73. Tanto en **Bolivia** como en **Colombia**, la transferencia sistemática del riesgo, a gran escala a través de los contratos de seguros aun requiere un mayor esfuerzo en términos de establecer un mercado de seguros. Hay necesidad que las políticas públicas apoyen activamente el seguro a través de incentivos y reglamentación que podría ser dispuesto a través de las autoridades reguladoras de los seguros nacionales.

74. Tampoco en **Alemania**, la cobertura de seguros no ha sido alta. Del costo total de € 9 mil millones que se espera para la reconstrucción, se estima que los pagos por indemnización de los seguros alcanzarán mil millones de €. A nivel de gobierno local, la cobertura del seguro no fue alta, especialmente en Dresden. Por lo tanto, la ciudad espera recibir el 90 por ciento de sus pérdidas a

través de fuentes nacionales e internacionales con un 50 por ciento que será desembolsado en 2002-2003. En contraste con Dresden, los bienes municipales en Pirna estaban asegurados hasta cierto grado. Esto se consideró que era necesario debido a la alta exposición de riesgo de Pirna. La cantidad de la indemnización que se otorgará para la reconstrucción de la ciudad aun no está clara. La cobertura de los seguros de hogares y negocios en estas dos ciudades tampoco ha sido alta. En Dresden, aproximadamente el 25 por ciento de los negocios privados estaban asegurados.

3.6 La Asistencia Internacional para la Reconstrucción

75. Una gran cantidad de recursos en estos tres países provino de fuentes internacionales. La asistencia externa fue en forma de préstamos y subsidios.

76. En **Colombia**, el Banco Mundial aprobó un préstamo de emergencia por US\$225 millones para apoyar en la reconstrucción de la región cafetalera que sufrió los estragos del terremoto de Enero de 1999. El préstamo fue un complemento a los US\$93.2 millones de proyectos existentes reasignados para los trabajos de reconstrucción en agosto pasado. El préstamo de emergencia dispuso recursos para la reparación o reconstrucción total de aproximadamente 80,000 viviendas y la reconstrucción o reparación de infraestructura y locales cívicos. El BID primero colaboró con un préstamo de emergencia de US\$20 millones que debía ser utilizado para facilitar la reconstrucción. Prosiguió con la ayuda de emergencia con la autorización para redireccionar US\$133.7 millones en créditos, previamente aprobados para Colombia, hacia el programa de reconstrucción de emergencia y desarrollo. El préstamo del BID fue utilizado para financiar los gastos en vivienda, agua y saneamiento, salud, educación y cultura, disposición de residuos sólidos y gestión ambiental.

77. Sobre la base de subsidios, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también apoyó el proyecto para la operatividad del Sistema Nacional de Reducción y Atención de Desastres. El flujo internacional de recursos para la mitigación de desastres creció en importancia en los últimos años. Aunque Colombia ha recibido estos recursos durante las actuales situaciones de desastre, no ha utilizado la asistencia en actividades de prevención y mitigación.

78. Bolivia ha recibido asistencia financiera de una serie de fuentes después de los desastres relacionados con El Niño que golpeó el país en 1997-98. Como en Colombia, el Banco Mundial y el BID han dispuesto de una cantidad importante como préstamo para la reconstrucción. El PNUD ha dado asistencia para el proyecto “Programa Nacional para la Prevención del Riesgo y la Atención de Emergencias”. Una de las razones detrás de la descentralización del sistema nacional de gestión del desastre en Bolivia fue que los donantes externos estaban reacios a proporcionar recursos financieros al Ministerio de Defensa. El Cuadro 5 muestra el flujo de recursos de diferentes fuentes para la gestión de riesgos de desastres para el periodo 1997-2002.

79. Conforme se ve en el cuadro a continuación, el aporte de las prefecturas y gobiernos municipales en la reconstrucción es un importante 16 por ciento. Muestra que a pesar de las limitaciones fiscales, los gobiernos locales proporcionan fondos de contrapartida a través de sus propios presupuestos y estos generalmente oscilan entre el 10 y 20 por ciento del total del costo de reconstrucción.

Cuadro 5: Préstamos y Asistencia Externa para la Gestión de riesgos de Desastres en Bolivia

**Resumen Total por Fuente
1997 – 2002**

Fuente	USD	%
Banco Mundial	25.521.610	23%
Banco Interamericano de Desarrollo	21.077.000	19%
Japón	3.205.382	3%
PNUD	400.000	0.3%
UE	688.000	0.7%
Miscelánea	3.037.046	3%
FADE	15.000.000	13%
TGN	24.319.678	22%
Prefecturas y Gobiernos Municipales	18.032.300	16%
TOTAL	111.281.016	100%

Fuente: Preparado por Vladimir Ameller Terrazas y Marco Antonio Rodriguez, 2003

80. **Alemania**, a pesar de ser un país desarrollado depende de ayuda y asistencia externa para la reconstrucción. Del total del costo de la reconstrucción, el fondo de solidaridad para emergencias de la Unión Europea (UE), recientemente creado con una suma anual de mil millones de €, apoyará con un aporte de € 500 millones. El aporte de diferentes fuentes al costo de reconstrucción se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Fuentes de Financiamiento para la Reconstrucción posterior a las Inundaciones del Elba

Fuente	Cantidad (mil millones de €)
Sonderfonds Aufbauhilfe (gobiernos federales y estatales)	7.10
UE	0.500
Donaciones	0.242
Pérdidas aseguradas	1.000
Financiamiento Total	8.842
No-financiado	0.226

Fuente: Compilado por Juergen Weichselgartner y Reinhard Mechler⁶

4 Los Servicios e Instrumentos Financieros para la Gestión de Riesgos de Desastres

81. Mientras más y más gobiernos nacionales delegan poderes y funciones y transfieren recursos a gobiernos locales, estos van a jugar un papel importante en la gestión de las finanzas públicas. La proporción del total del gasto municipal frente al gasto público entre 1970 y 1990 para Colombia, Argentina, Chile, y Perú aumentó respectivamente de 10.5 a 15.7 por ciento, de 5.4 a 8.6 por ciento, de 4.7 a 12.7 por ciento y de 2.2 a 9.2 por ciento (UNCHS, 1996 citado por Stren, 2001). En general, la participación de los gobiernos estatales y locales en el total del gasto gubernamental en América Latina aumentó de 15.6 por ciento en 1985 a casi 20 por ciento, una década después (BID, 1997). El aporte de

los gobiernos locales al total de los gastos públicos en América Latina se compara favorablemente con los países del Grupo de los 5, donde fluctúa entre el 17 por ciento en Francia y el 33 por ciento en Japón (Dillinger, 1994).

82. A pesar de la creciente importancia de las finanzas municipales en la inversión y los gastos públicos totales y el principio del subsidio, se puede identificar ciertos patrones generales respecto de los gobiernos locales (Bird, 2001, p. 113-115). Primero, los gobiernos locales siempre tienen limitaciones respecto a los recursos y dependen de las transferencias. Aun con las transferencias, los recursos son a veces inadecuados para prestar aun el nivel más básico de algunos servicios que tienen a su cargo. Segundo, como se planteó al inicio de este estudio, no todos los gobiernos locales son iguales. Los gobiernos municipales varían significativamente en cuando a su jurisdicción, personal, funciones, presupuesto y capacidad, siendo las ciudades más grandes las que tienen acceso, incomparablemente, a recursos de mayor nivel y encargadas de una amplia variedad de funciones. Una tercera característica común es que pocos países permiten que los gobiernos locales apliquen impuestos capaces de que les produzca suficientes rentas para satisfacer las crecientes necesidades locales.

4.1 La Gestión de Riesgos de Desastres como Responsabilidad Municipal Emergente

83. Estas características emergentes del federalismo fiscal también tendrían influencia en la gestión de riesgos de desastres a nivel de gobiernos locales. Sin embargo, a diferencia de otros temas, como el abastecimiento de agua, caminos, alcantarillado, recojo de residuos sólidos, salud y educación, donde los roles de los gobiernos locales en el país han sido definidos con alguna especificidad, la gestión de riesgos de desastres no ha emergido como una actividad separada y bien definida. En Bolivia, por ejemplo, es difícil dar cuenta de la inversión pública en la prevención y mitigación de desastres, pues no existe una categoría de gastos como tal, en el presupuesto. Hay ciertos aspectos de la gestión en desastres como el servicio de bomberos que tradicionalmente ha estado dentro de la competencia de los gobiernos locales. Respecto a otros aspectos, como obras de protección contra inundaciones o

⁶ Staatskanzlei Freistaat Sachsen (2002), Guy Carpenter (2002), Entrevista al Sr. Priesterath del Grupo de Estudio 'Asistencia a las Inundaciones', Ministerio Federal del Interior, Diciembre 10, 2002, por J. Weichselgartner

recuperación posterior al desastre, los roles tradicionales de los gobiernos nacionales y subnacionales no han cambiado mucho. Mientras vaya ampliándose el esquema de la descentralización en América Latina, es probable que los gobiernos locales asuman mayor responsabilidad respecto de la gestión de riesgos de desastres.

84. Los gobiernos locales no son los únicos responsables aun de algunos servicios sociales en los que su responsabilidad está bien definida. Los gobiernos a nivel estatal y nacional también están involucrados en otros aspectos. Por ejemplo, los gobiernos centrales pueden ser responsables de las políticas y reglamentos, los gobiernos estatales pueden financiar e invertir, mientras que los gobiernos locales son los que en realidad operan y prestan los servicios. La clave para diseñar una buena política es el entendimiento claro de cuáles resultados son importantes para el gobierno central y cuáles resultados pueden ser determinados por los gobiernos locales (Litvack, Ahmad y Bird, 1998). Respecto a la gestión de riesgos de desastres, por ejemplo, el gobierno central puede establecer el reglamento de construcción para los diferentes tipos de viviendas y dejar que los gobiernos locales lo hagan cumplir. Igualmente, los gobiernos centrales y estatales pueden financiar las obras de protección contra inundaciones, pero pedir que los gobiernos locales las mantengan. Lo que es importante desde el punto de vista de la financiación descentralizada es distribuir las actividades de la gestión de riesgos de desastres y determinar cuáles costos son factibles de ser cargados a los gobiernos locales y qué necesidades deben ser absorbidas por los gobiernos estatales y centrales.

Cuadro 7: Posibles Asignaciones Fiscales y Gastos por Nivel de Gobierno

Gobierno Central	Gobierno Estatal	Gobierno Local
<i>Rentas</i>		
Impuesto al Valor Agregado	Impuesto a la Renta Individual	Impuesto Predial
Impuesto a la Renta Individual	Sobretasas en impuestos nacionales	Impuesto Vehicular
Impuesto a la Renta de Empresas	Impuesto a las Ventas Minorista	Tarifas al Usuario
Arbitrios	Arbitrios	Licencias y tasas
Impuesto a los Recursos Naturales	Impuesto Predial	
Aduana & aranceles de exportación	Impuesto Vehicular	

<i>Gastos</i>		
Servicios de Atención de la salud (control de enfermedades infecciosas, investigación)	Atención de la Salud (hospitales, atención curativa)	Atención Básica de la Salud
Educación universitaria	Educación secundaria y universitaria	Educación primaria y secundaria
Caminos y Carreteras (entre ciudades)	Caminos y Carreteras (entre ciudades)	Caminos y Carreteras (interurbanos)
Transporte Público (interurbano)	Transporte Público (interurbano)	Transporte Público (interurbano)
Administración de Recursos Naturales	Contaminación del Aire y el Agua	Contaminación del Aire y el Agua
Defensa	Administración de Recursos Naturales	Disposición de residuos sólidos, aguas servidas, protección contra incendios
	Protección policial	Uso de la tierra y reglamento de la zonificación
		Vivienda
		Protección policial

Fuente: Informe de World Development, 1997

85. Se puede tener una hipótesis de lo que podrían hacer los gobiernos según los diferentes niveles. Los gobiernos a nivel central y estatal proporcionan el marco en las políticas y reglamentos para la gestión del riesgo. También recae bajo la competencia de estos gobiernos invertir a gran escala en medidas estructurales de mitigación. La recuperación post desastres y los programas de reconstrucción requieren un gran compromiso respecto a los recursos, como en el caso de Alemania que puede ser administrado solamente por los gobiernos centrales y estatales. Por otro lado, los gobiernos locales se les demanda mantener la infraestructura de la administración de emergencias que incluye servicios de bomberos, albergues provisionales, atención de la salud y ayuda inmediata. Pero, el nivel de estos servicios varía de un gobierno local a otro, dependiendo del área, población, nivel de los riesgos y los recursos de los respectivos gobiernos. Adicionalmente a la prestación de servicios de emergencia, una de las funciones principales de los gobiernos locales también podría ser el de apoyar una serie de medidas con base en la comunidad para la reducción de los riesgos de desastres.

86. Tomemos el ejemplo de la preparación para terremotos para entender lo que constituye la administración de actividades con base en la comunidad. Los enfoques “Institucionales” o “intensivos

en capital” pueden incluir el fortalecimiento y cumplimiento del reglamento de construcción, el repotenciamiento de edificios públicos (como las escuelas) y otras infraestructuras (como puentes y carreteras) o la inversión en investigación sofisticada y equipos de rescate como sonares, detectores, visores ópticos o equipos de grúas hidráulicas. Por otro lado, el enfoque con “base en la comunidad” puede incluir una campaña de información pública para alentar a los ciudadanos a asegurar los muebles altos a las paredes de sus casas y oficinas, a almacenar artículos pesados en repisas cerca al suelo y tener un extintor a mano. Un programa con “base en la comunidad” también podría enseñar a los ciudadanos dónde pueden resguardarse durante un terremoto (en áreas abiertas, por ejemplo, o debajo de la cama o bajo el dintel de la puerta) y qué hacer inmediatamente después del terremoto (como cerrar las válvulas de gas, bajar la llave de la electricidad, apagar los incendios menores, etc.). Por una serie de motivos, estas medidas son más efectivas en salvar vidas que una gestión del riesgo intensa en capital (Brennan, 2001) que también son importantes en reducir pérdidas económicas. En el anexo se incluyen medidas con base en la comunidad para diferentes peligros.

87. La intención en esta sección no es profundizar en los méritos comparativos de los enfoques en la gestión de riesgos de desastres. Más bien, el interés es en establecer cuáles son las medidas para la gestión de riesgos de desastres que deben tomarse y los resultados que se esperan en los diferentes niveles de gobierno. En realidad, un enfoque ideal requeriría una combinación apropiada tanto de medidas con base en la comunidad y las de capital intensivo. También debe decirse que en la mayoría de los países de América Latina, el financiamiento de ambos enfoques de gestión de riesgos de desastres tiene que ser incrementado.

4.2 El Financiamiento de la Estrategia para Riesgos de Desastres a Nivel Local

88. Una vez que sabemos qué es lo que los gobiernos locales pueden tener la viabilidad de hacer, es más fácil sugerir una estrategia de financiamiento apropiada para los riesgos de desastres. Como ya se ha mencionado, los gobiernos locales cuentan con rentas de fuentes tradicionales. –cargos al usuario, impuestos, transferencias y préstamos – que pueden ser aplicadas para la gestión de riesgos de desastres. Los gobiernos locales pueden incurrir en gastos en la preparación y atención de desastres a partir de sus fondos de recursos generales. Sin embargo, puede ser difícil para los gobiernos locales

recaudar recursos específicamente para la gestión de riesgos de desastres. ¿Pueden los gobiernos locales exigir tarifas al usuario o establecer impuestos o contratar préstamos específicamente para la gestión de riesgos de desastres? Las tarifas al usuario y los impuestos para servicios de emergencia pueden ser políticamente inaceptables. La población puede no estar dispuesta a pagar dicho impuesto o carga. Tampoco sería posible prestar servicios de emergencia sobre la base del recupero de costos reales, como se está haciendo gradualmente para el abastecimiento de agua en Colombia.

89. Los gobiernos municipales están privatizando muchos de sus servicios. Por ejemplo, los servicios municipales de residuos sólidos han sido privatizados en las principales ciudades de América Latina, como Buenos Aires, Caracas, Santiago y Sao Paulo (Bartone, 2001). Los riesgos también pueden ser privatizados. Los servicios públicos, las empresas y la propiedad privada pueden transferir sus riesgos comprando un seguro si lo consideran viable. Pero, los “servicios de emergencia” son más exactamente un bien público que no puede ser privatizado. El subsidio público para un componente importante en la gestión de desastres, que podría describirse como servicios de emergencia, es, por tanto, una necesidad.

90. Los gobiernos locales pueden prestarse para financiar los riesgos de desastres. Sin embargo, el préstamo es normalmente una fuente menor de financiamiento para los gobiernos locales en la mayoría de los países en desarrollo. Mientras que en principio, los gobiernos locales pueden actuar como entidades independientes con fines del préstamo, el acceso al crédito está generalmente limitado a prevenir la sobreexposición (Ebel and Vaillancourt, 2001). Además, es irreal esperar que los gobiernos locales se presten de mercados financieros externos o nacionales o emitir bonos comerciales salvo para financiar gastos capitales mayores. En Bolivia, por ejemplo, La Paz ha sido la única Municipalidad que ha puesto en circulación dos emisiones de bonos: USD 3 millones en 1994 y USD 11 millones en 1997, ninguna de las cuales estaba dirigida al manejo del riesgo. Las pérdidas por desastres cuyo costo de recuperación y reconstrucción está por encima de la capacidad de los gobiernos locales, siempre se trasladan a los gobiernos centrales y estatales. En el caso de todos los préstamos que los países consiguen de los bancos multilaterales de desarrollo con fines de la reconstrucción post desastre, el prestatario es invariablemente el gobierno central.

91. Esto deja a los gobiernos locales solamente con la participación de los impuestos y las transferencias intergubernamentales entre las fuentes regulares de rentas para la gestión de riesgos de desastres. Los gobiernos subnacionales / locales pueden lograr una participación de las rentas por impuestos recaudados por los gobiernos centrales. Un acuerdo alternativo sería permitir a los gobiernos locales establecer sus propios impuestos de ancha base. En vista que las rentas recaudadas a través de estas fuentes escasamente permite a los gobiernos locales satisfacer las necesidades de gasto, siempre va a ser necesario las transferencias para cubrir los vacíos. En realidad, las transferencias o subsidios son las principales fuentes de rentas para la mayoría de gobiernos locales. Los gobiernos centrales usan las transferencias como medio para influenciar los gobiernos locales en términos de patrones sectoriales en los gastos locales (Ebel y Vaillancourt, 2001).

92. Las transferencias intergubernamentales pueden ser clasificadas en general como aportes sin contrapartidas (suma global) y con contrapartidas. Las transferencias sin contrapartidas pueden ser o condicionales (selectivas) o incondicionales (general). Las transferencias sin contrapartidas condicionales ofrecen un monto fijo de fondos sin contrapartida local, siempre que los fondos se gasten para un fin establecido. Los subsidios generales o incondicionales, sin contrapartida no implican limitaciones en el sentido de cómo se gastan y a diferencia del caso de los subsidios condicionales, no se espera un gasto mínimo en ninguna área. Los subsidios con contrapartidas o programas de costo compartido son transferencias condicionales que requiere que los fondos se gasten para fines específicos y que el beneficiario disponga de cierto nivel de contrapartida (Shah, 1999). Estos dos tipos de transferencias –condicional sin contrapartida y subsidios con contrapartidas- pueden ser la manera más efectiva de canalizar recursos para la gestión de riesgos de desastres.

93. La efectividad de las transferencias en la financiación de la gestión de riesgos de desastres depende de su diseño. Los problemas importantes son los criterios seleccionados para la afectación de las transferencias a nivel local, el instrumento / facilidad a través del cual la transferencia es afectada y las condiciones anexas para el uso de la transferencia. Los gobiernos centrales pueden usar estas transferencias muy efectivamente para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales y reducir los riesgos de desastres sobre una base sostenible. Vamos a discutir estas transferencias en el estudio dentro del contexto específico del financiamiento de la reconstrucción, estableciendo fondos para

desastres y apoyando las redes de seguridad que incluyen programas de seguros con financiamiento pública.

4.3 El Financiamiento de la Reconstrucción

94. Cuando el gobierno central transfiere los fondos de un préstamo del Banco Mundial o del BID a los gobiernos subnacionales o locales para la reconstrucción post desastre, se trata de un caso de transferencia de recursos condicional. Los gobiernos locales deben utilizar estos fondos para objetivos bien específicos. En Alemania, por ejemplo, los fondos son transferidos de *Sonderfonds Aufbauhilfe* (un fondo especial de alivio y reconstrucción para desastres) a las municipalidades de Dresden y Pirna a gran escala para fines de la reconstrucción. Las municipalidades deben presentar sus planes de reconstrucción detallados y determinar las prioridades. El porcentaje de la compensación fue alto, de un mínimo de 90 por ciento hasta un 100 por ciento en algunos casos.

95. La reconstrucción post desastre es, generalmente, un programa sectorial, que comprende a una serie de organismos ejecutores en el terreno. En países desarrollados, el sector privado juega un papel líder en la reconstrucción. Por el otro lado, en países en desarrollo, los gobiernos tienden a establecer un organismo especial al más alto nivel que deriva su autoridad del órgano político más alto. Siempre hay un énfasis en la participación de las ONG y grupos cívicos, aunque su efectividad varía considerablemente entre países. Sin embargo, las asociaciones entre entidades públicas y privadas, incluyendo a las ONG, han llegado a ser reconocidas como un pilar necesario de programas de reconstrucción. Respecto a entidades públicas, las actividades de integración verticales financiadas por el gobierno nacional, los subnacionales y locales dan un soporte de amplia base al programa de reconstrucción (Gilbert y Kreimer, 1999).

96. En el caso del terremoto en Armenia (1999) en Colombia, el Gobierno delegó en el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) la responsabilidad para la administración del proyecto de reconstrucción. FOREC es responsable de la determinación (o modificación) de los criterios de elegibilidad, revisión y aprobación de las propuestas de financiamiento particulares, así como la administración general e implementación de las actividades de