

◆ **Generalidades**

Uno de los problemas fundamentales de la gestión del riesgo consiste en que no recibe suficiente atención, tanto por parte de los tomadores de decisiones como de la misma comunidad. La escasa atención al problema se centró en la atención de las emergencias ya declaradas, bajo una limitada premisa donde la prevención podía circunscribirse a los preparativos para responder y atender los desastres.

Sin embargo, se debe reconocer que diferentes iniciativas, tanto regionales como nacionales han logrado alcanzar importantes avances tendientes a profundizar en el conocimiento de las amenazas de origen natural y antrópico, así como de la vulnerabilidad de la población, la infraestructura, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Estos estudios constatan que los desastres no son solamente el resultado de la energía liberada por los fenómenos naturales, sino que se asocian a los conflictos que promueve la insostenibilidad del modelo de desarrollo actual.

Surge un nuevo paradigma que pretende privilegiar una gestión del riesgo basada en la prevención, considerada ésta como una inversión y no como un costo. Es la configuración de sistemas nacionales de gestión del riesgo, apoyados en la formulación de planes nacionales integrales, modernos y eficientes, debidamente instrumentados la que permitirá integrar, de manera transversal, las necesidades preventivas de los diversos sectores de servicio, los gobiernos en sí mismos, el sector privado y la sociedad civil organizada y no organizada.

Los bancos multilaterales han venido involucrándose paulatinamente en los campos de la prevención y mitigación de desastres. Siendo conscientes del inmenso impacto que generan los desastres en el desarrollo de los países de la región, reconocen que los desastres pueden afectar igualmente los proyectos propios, con severas consecuencias políticas, económicas, sociales y ambientales. La evidencia de las pérdidas sufridas y la necesidad de financiar mayormente costosos procesos reconstrucción, generaron un cambio en el pensamiento, en la estrategia, incluyendo decididamente en su portafolio la prevención y mitigación.

Se ha debatido extensamente acerca de introducir cláusulas de reducción de la vulnerabilidad como condicionalidad de los préstamos ofrecidos por la banca multilateral: ¿Es la solución? ¿No es esta una responsabilidad de los países? Quizás, es conveniente explorar mejor el campo, buscar estrategias, instrumentos, herramientas que permitan re-definir responsabilidades, y a la vez procurar para los sistemas nacionales de gestión del riesgo una adecuada capacidad de convocatoria que les permita cumplir con su misión.

³⁰ Kari Keipi, Thomas Schaefer y Sergio Mora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prepararon el documento temático de discusión y el equipo del BID fue el responsable de la coordinación del grupo de trabajo.

El tema de gestión de riesgos dentro del sector financiero puede abordarse desde distintos puntos de vista, el más simple considerando el accionar normal y rutinario del sector o el específico, encaminado intencionalmente hacia la gestión del riesgo.

Para ilustrar el primero, basta citar el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya estrategia institucional involucra los aspectos de:

- Reforma del sector social
- Modernización del Estado
- Competitividad
- Integración regional
- Reducción de la pobreza
- Mejoramiento del medio ambiente

Todos estos temas se relacionan directamente con las variables que definen el desarrollo de un país, su sociedad, sus instituciones, su aparato productivo, el ambiente y aquella deuda de desarrollo que prevalece en la gran mayoría de los países representada por la pobreza. Son los anteriores factores los que definen en últimas la vulnerabilidad ante los desastres. Pudiera afirmarse entonces que el accionar rutinario del BID en el campo de desarrollo se refleja necesariamente en la disminución de la vulnerabilidad de los países de la región.

En cuanto al segundo abordaje, dirigido específicamente a la gestión de riesgos, el BID ha definido una serie de elementos para definir su estrategia en este campo:

- Prevención es una inversión
- Corrección de vulnerabilidades estructurales y no estructurales
- Manejo del riesgo de una manera integral
- Reducción de la vulnerabilidad y protección a los pobres
- Participación del sector privado y sociedad civil
- Coordinación del financiamiento internacional
- Movilización de recursos de fuentes de financiamiento existentes (sistema bancario, fondos especializados, fondos de desarrollo –social, municipal y urbano- y fondos ambientales)
- Desarrollo de nuevos mecanismos financieros (seguros y bonos de catástrofe)

Según las estimaciones de CEPAL, durante los últimos 10 años, en América Latina los desastres registrados muestran un aumento muy grande. Los daños han sido de 20,000 millones de dólares, o sea, \$2,000 millones anuales. La mitad de estas pérdidas son directas, (por ejemplo: infraestructura) y la otra mitad son indirectas (disminución de la capacidad productiva). El mayor problema de esta región es que no hay una transferencia de esas pérdidas a sectores que los puedan absorber. A título de comparación, mientras que en América del Norte un tercio de las pérdidas, durante los últimos años, han sido cubiertas por seguros, en América Latina ha sido solo un 4%. Esto significa que la región carga con esas pérdidas, no las transfiere a nadie. Los bancos han visto la relación directa

entre la disminución del PIB con la ocurrencia de desastres, y estas pérdidas afectan severamente el desarrollo de los países de la región.

Los bancos tratan de asegurar que los proyectos se lleven a cabo de una manera adecuada y para ello quieren incorporar los componentes de mitigación y prevención en la programación, identificación y diseño y ejecución de proyectos. Estos bancos quieren apoyar en el proceso de la preparación de los proyectos y financiar consultorías.

◆ **Áreas de intervención**

El sector financiero puede trabajar en campos de acción previos a la ocurrencia de desastres o en una etapa posterior. En cuanto a los previos pueden citarse la identificación y evaluación de riesgos, la mitigación y la prevención de desastres, la transferencia de riesgos y los preparativos para desastres. En cuanto a la fase posterior, la respuesta misma a la emergencia y las acciones de rehabilitación y reconstrucción.

El siguiente cuadro muestra algunos de los campos con que el sector financiero puede colaborar en la gestión de riesgos, describiendo específicamente el punto de vista del BID al respecto.

FASE ANTERIOR: PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGOS				FASE POSTERIOR: RECUPERACIÓN	
Identificación de riesgos	Mitigación y prevención	Transferencia de riesgos	Preparativos	Respuesta de emergencia	Rehabilitación y reconstrucción
Evaluación de amenazas naturales	Obras de mitigación física y estructural	Seguro y reaseguro	Sistemas de alerta temprana y de comunicaciones	Asistencia humanitaria	Reconstrucción de infraestructura crítica dañada
Evaluación de la vulnerabilidad (población y bienes expuestos)	Ordenamiento territorial y códigos de construcción	Instrumentos de mercados financieros	Planes para imprevistos (compañías de servicios públicos)	Limpieza, reparaciones temporales y reestablecimiento de servicios	Gestión macroeconómica y presupuestaria
Evaluación de riesgos (amenaza y vulnerabilidad)	Incentivos económicos para la mitigación	Privatización de servicios públicos con reglamentación en materia de seguridad	Redes de instituciones que responden en situaciones de emergencia	Evaluación de los daños	Revitalización de sectores afectados (exportaciones, turismo, agricultura, etc.)
Vigilancia de las amenazas naturales y elaboración de pronósticos	Educación, capacitación y concientización sobre riesgos y prevención	Fondos de calamidades (nacionales y locales)	Refugios y planes de evacuación	Movilización de recursos para la recuperación (públicos, multilaterales, seguros)	Incorporación de componentes de mitigación de desastres en actividades de reconstrucción

Uno de los instrumentos más importantes, de especial interés para el sector financiero es el mercado de seguros, esencial para agilizar los procesos de emergencias y reconstrucción, pero a la vez definitivos para el desarrollo de estímulos dirigidos a la reducción de riesgos. Pero antes de avanzar en el tema es indispensable contar con:

- *ajustes regulatorios* que permitan abordar un campo nuevo a las empresas de seguros existentes y para aquellas que quieran ingresar;
- claridad en el proceso de *titulación de tierras*, ya que sin ello no se pueden asegurar ni los bienes privados ni los gubernamentales;
- adopción de *códigos de construcción y reconstrucción*, así como su apropiada implementación y vigilancia;
- fortalecimiento de los programas dirigidos a difundir la *información sobre el riesgo* y promover una *concientización* de la sociedad sobre el tema;
- diseñar e implementar una serie de *incentivos* adecuados para promover acciones de reducción de riesgos; asegurar que todos en los países expuestos a riesgos *asuman la responsabilidad que les corresponde*, evitando que el ente gubernamental o los donantes lo hagan.

Para llegar a lo anterior el BID ha previsto tres áreas de cooperación, servicios financieros, instrumentos de financiamiento nuevo y flexible y servicios personales.

En cuanto al área de servicios financieros, el BID contempla diferentes componentes dirigidos al sector público y al privado.

Para el sector público:

- Préstamos: proyectos nuevos y reformulaciones
- Cooperación técnica: reembolsable y no reembolsable
- Cooperación técnica regional: no reembolsable

Para el sector privado:

- Préstamos y cooperación técnica
- Inversiones en capital
- Fondos para inversiones en capital de riesgo
- Préstamos subordinados
- Fondos de capital de riesgo para pequeñas empresas
- Garantía de emisiones de acciones y valores

En cuanto a instrumentos de financiamiento nuevo y flexible:

- Mecanismo de reconstrucción para emergencia (MRE)
- Facilidad de prevención de desastres
- Préstamos de innovación
- Servicios de preparación y ejecución de proyectos

Finalmente en lo referente a servicios personales:

- Asesoramiento técnico y difusión de buenas prácticas
- Evaluación del impacto ambiental de proyectos financiados por el Banco
- Apoyo al diálogo de política nacional



- Organización de conferencias nacionales e internacionales
- Intercambios regionales y extrarregionales
- Movilización de recursos y coordinación de donantes

De lo descrito anteriormente se deduce que:

- Existe un amplio conocimiento sobre la génesis de los desastres en la región, donde la compleja relación entre la vulnerabilidad global creciente de los países y las amenazas tanto de origen natural como antrópicas presentes en el hemisferio americano, determinan diversos escenarios de riesgo y concluyen en una casuística importante de desastres.
- En los últimos 20 años se ha consolidado una masa crítica de expertos en áreas científicas, económicas y sociales que están fortaleciendo un proceso de concientización sobre la gestión de riesgos, que a su vez han despertado interés en los niveles políticos y de toma de decisiones. Comienza a aparecer con fuerza el tema de gestión de riesgos en las agendas de los gobiernos, de los organismos bilaterales y multilaterales.
- El tema de gestión de riesgos ha trascendido los dominios de las entidades de manejo de desastres y está comenzando a ser abordado por los actores del desarrollo, con un enfoque transectorial y interdisciplinario.
- Organismos de financiamiento y fomento al desarrollo están definiendo posiciones, estrategias e instrumentos para abordar el tema de reducción de riesgos buscando una decidida participación y una responsabilidad compartida con los países que se benefician de su acción.

Es conveniente reconocer que la gestión del riesgo no recibe aun suficiente atención ni de parte de las autoridades o tomadores de decisión ni de las comunidades. Es frecuente que los recursos sólo fluyan una vez ha ocurrido el desastre. La grave situación económica de muchos de los países de las Américas distrae la atención hacia otros temas considerados como vitales. Lo anterior genera acciones esporádicas y reactivas antes que proactivas y preventivas como lo contempla la gestión de riesgos.

◆ **Discusión de grupos**

Hay un surgimiento de un nuevo paradigma que privilegia la gestión del riesgo pero basada en la prevención como una inversión y no como un costo, integrando de manera transversal las necesidades preventivas de los diversos sectores de servicio, los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil organizada y no organizada.

Las tendencias actuales en la región como los procesos de fortalecimiento de la democracia, la reforma del estado, los ajustes en los enfoques de desarrollo, las tendencias hacia la descentralización, la mayor participación de la sociedad civil, el fortalecimiento de la autonomía local, crean un ambiente propicio para incluir la gestión

del riesgo como un elemento clave para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo de los países.

Con el fin de facilitar el abordaje del tema de gestión de riesgos desde la perspectiva del sector financiero se describen a continuación los objetivos, las recomendaciones institucionales, las propuestas técnico-económicas y de instrumentos financieros que competen a cuatro sectores: educación, salud, seguridad alimentaria y servicios críticos.

◆ Educación y finanzas

Objetivo

Crear conciencia entre los responsables de los sectores educación y finanzas sobre problemas y oportunidades existentes y la identificación de las áreas de acción para mejorar el financiamiento de las inversiones en mitigación y prevención en las edificaciones educativas.

Observación general

El grupo de trabajo consideró muy útil que los financieros, emergenciólogos, riesgólogos y educadores pudieran sentarse en la misma mesa para intercambiar sus puntos de vistas sobre el tema de finanzas y educación dentro del contexto de prevención y mitigación de desastres.

Recomendaciones institucionales

Buscar la priorización de prevención y mitigación a nivel político (ministerios de finanzas y planificación) con el objetivo de obtener financiamiento necesario.

Establecer incentivos que motiven las inversiones en prevención y mitigación, ya que actualmente solo fluyen recursos una vez ocurrido el desastre.

Establecimiento de las responsabilidades y autoridad de los ministerios de educación, los sistemas nacionales de gestión del riesgo, los municipios y las comunidades, incluyendo, los municipios, las comunidades y los padres de familia en la gestión del riesgo en el sector educativo, con participación de entidades financieras como por ejemplo los fondos de inversión social.

Se hace necesario el fortalecimiento de los municipios, dentro del contexto de descentralización de los países, para mejorar su eficiencia y capacidad de ejecución de proyectos.

Recomendaciones técnico-económicas

En la evaluación de daños potenciales, ex-antes y post, tomar en cuenta las pérdidas indirectas para justificar las inversiones de prevención y mitigación.

Definir las necesidades de información para poder conocer las amenazas y la vulnerabilidad del sector.

Involucrar el concepto de gestión de riesgos en los procesos de ordenamiento territorial.

Aplicar normas de construcción y de supervisión, como responsabilidad compartida entre las instituciones sectoriales y financieras. Enfatizar la aplicación real de los códigos y normas de ubicación, diseño, construcción y mantenimiento.

No construir ni reconstruir la vulnerabilidad.

Mejorar las estimaciones del riesgo en base a las recomendaciones técnico-económicas.

Realizar auditorías e inspecciones de las instalaciones por entidades independientes.

Recomendaciones sobre instrumentos financieros

Aprovechar las varias fuentes de financiamiento internas y externas existentes, tales como la Facilidad de Prevención de Desastres por el BID, del Banco Mundial y otras.

Considerar la transferencia del riesgo mediante instrumentos seguros de las instalaciones educativas.

Establecer las condiciones para que se cree un mercado de seguros, mediante la implantación de políticas y regulaciones adecuadas, facilitación de información sobre los riesgos, establecimiento de auditorías e inspección de las instalaciones y aplicación verdadera de los códigos.

◆ Salud y finanzas

Objetivo

Crear conciencia entre los que desarrollan políticas de la salud y los que lo hacen en el sector financiero sobre problemas existentes e identificar áreas de acción para mejorar el acceso a los recursos financieros para la mitigación.

Observación general

Ofrecer un servicio vulnerable, ineficiente o inestable, puede convertirse en un generador de riesgo por sí solo.

Recomendaciones institucionales

Establecimiento de mecanismos de concertación de política entre los ministerios y el sector privado.



Establecimiento de mecanismos que le garanticen a los usuarios el acceso a la gestión de riesgos relacionados con la disponibilidad de los servicios y a la participación en la fiscalización de las prestaciones.

Definición de los papeles de los ministerios de salud, obras públicas y finanzas como planificadores, promotores de las inversiones, ejecutores de programas financieros.

Identificación de entidades reguladoras que promuevan la competencia, vigilen las prácticas monopólicas, establezcan las bases para las tarifas e incentivos y definan criterios de eficiencia.

Promoción de la participación de los municipios, dentro de los esquemas de descentralización, para prestación de servicios a la población.

Asegurar que en los procesos de privatización de los servicios se realicen las inversiones necesarias para prevención y mitigación.

Recomendaciones técnico-económicas

Promover la reducción del impacto de los desastres en las instalaciones de salud, agua y saneamiento, para garantizar el funcionamiento de los servicios en los momentos más críticos.

Preparación de normas, códigos y guías técnicas para la certificación de las instalaciones con el fin de aplicar medidas de prevención y mitigación que faciliten la sostenibilidad de las inversiones y provean mejor justificación para la obtención del financiamiento.

Estudios técnicos y económicos para establecer bases para las tarifas y los incentivos.

Compartir la responsabilidad de vigilar la calidad de las inversiones entre las entidades sectoriales e instituciones financieras.

Recomendaciones sobre instrumentos financieros

Aprovechar las múltiples fuentes internas de financiamiento, tales como transferencias del gobierno central a los municipios, uso de recursos propios de los municipios, fondos nacionales sectoriales, fondos sociales, de desarrollo urbano, fondos municipales, etc.

Tomar en cuenta las diferentes líneas de crédito externas y facilitar su obtención con el aval del gobierno central para el financiamiento a los proyectos municipales.

Analizar la bondad de tres tipos de instrumentos financieros relativamente nuevos en la región: fondos de calamidades y de prevención, seguros y bonos de catástrofe.

◆ Servicios críticos y finanzas

Objetivo

Establecer una agenda para los tomadores de decisiones de instituciones responsables de los servicios críticos y del sector financiero en áreas de acción para mejorar el financiamiento para inversiones en mitigación.

Observación general

Riesgo moral: el conformismo que induce al cumplimiento tan solo parcial o con estándares de diseño insuficientes, permite que se beneficien algunos grupos de interés específicos.

Recomendaciones institucionales

Identificación de entidades responsables que incluyen los siguientes actores:

- Tomadores de decisión (ministerios sectoriales, finanzas, planificación) para definir prioridad de las inversiones
- Ministerios sectoriales para desarrollo e implementación de los proyectos
- Sistema nacional de gestión de riesgos
- Municipios como implementadores principales de las inversiones
- Usuarios de los servicios
- Contratistas y consultores
- Entidades financieras: bancos y empresas aseguradoras

Establecer las responsabilidades de toma de riesgos entre los sectores público y privado en los servicios privatizados.

Recomendaciones técnico-económicas

Diseño y promoción de instrumentos que garantizan la calidad de las obras y su mantenimiento: normas, códigos, certificaciones, capacitación y otros elementos necesarios para el manejo del riesgo.

Atención adecuada a las externalidades de las inversiones de un sector que pueden causar calamidades en otro sector (ejemplo construcción de una nueva carretera que provoca el establecimiento de asentamientos vulnerables).

No construir y reconstruir la vulnerabilidad.

Promover la transparencia en la asignación de contratos de obras y supervisión mediante procesos de licitación entre firmas certificadas.

Recomendaciones sobre instrumentos financieros

Considerar la transferencia del riesgo mediante seguros para la infraestructura tanto pública como privada, incluyendo los servicios. Establecer un diálogo con las empresas aseguradoras, disminuir el riesgo moral, establecer la normatividad y códigos de construcción adecuados, etc.

Cuando no es posible transferir el riesgo a los mercados de seguros, considerar establecimientos de fondos especializados, tales como de calamidades, según los ejemplos de Colombia y México.

◆ Seguridad alimentaria y finanzas

Objetivo

Sensibilizar a tomadores de decisión de instituciones responsables de la seguridad alimentaria y del sector financiero para favorecer mejoras en el financiamiento de programas de alimentación y nutrición como medio para la reducción de la vulnerabilidad.

Observación general

El problema de la inseguridad alimentaria es estructural y requiere cambios en el enfoque de políticas integrales y multisectoriales en este tema.

Recomendaciones institucionales

Colocar el tema de la nutrición y seguridad alimentaria en las agendas de reuniones internacionales, como esta conferencia, así como en los diálogos políticos y de tomadores de decisión en ámbitos regionales, subregionales y nacionales para favorecer la formulación de políticas, planes y programas de seguridad alimentaria con un enfoque multisectorial y multidisciplinario, como estrategia para reducción de riesgos.

Enfocar una estrategia que involucre las políticas integrales para mejorar la seguridad alimentaria basada en el reforzamiento del marco institucional, de manera de atacar las causas y no solamente los efectos.

Establecer una red de instituciones nacionales de sectores público y privado y agencias de cooperación involucradas en el abordaje de la alimentación y nutrición, para el intercambio de experiencias, información y optimización de recursos financieros y no financieros en pro de la seguridad alimentaria.

Recomendaciones técnico-económicas

Es necesario realizar un análisis de las causas, riesgos y distribución espacial y temporal de la inseguridad alimentaria y vulnerabilidad nutricional para identificar las prioridades de intervención y financiamiento.

Procurar ampliar el énfasis puesto en la disponibilidad y producción de alimentos hacia los otros tres eslabones de la cadena agroalimentaria que intervienen en la vulnerabilidad nutricional: acceso, consumo y utilización biológica de alimentos.

Aprovechar las múltiples fuentes internas de financiamiento, tales como transferencias del gobierno central a los municipios, uso de recursos propios de los municipios, fondos nacionales sectoriales, fondos sociales, fondos municipales, etc.

Recomendaciones sobre instrumentos financieros

El financiamiento para apoyar la recuperación de la seguridad alimentaria está disponible, pero debe ser difundido, integrado, promovido y solicitado.

Introducir, dentro del debate, el tema de los seguros y la participación del sector privado.

Sensibilizar a los tomadores de decisiones nacionales y las agencias de cooperación internacional para la reorientación de los fondos disponibles hacia la seguridad alimentaria, como elemento para la reducción de la vulnerabilidad.

Promover instrumentos de financiamiento para los sectores más vulnerables (microcréditos, fondos rotatorios, etc.).