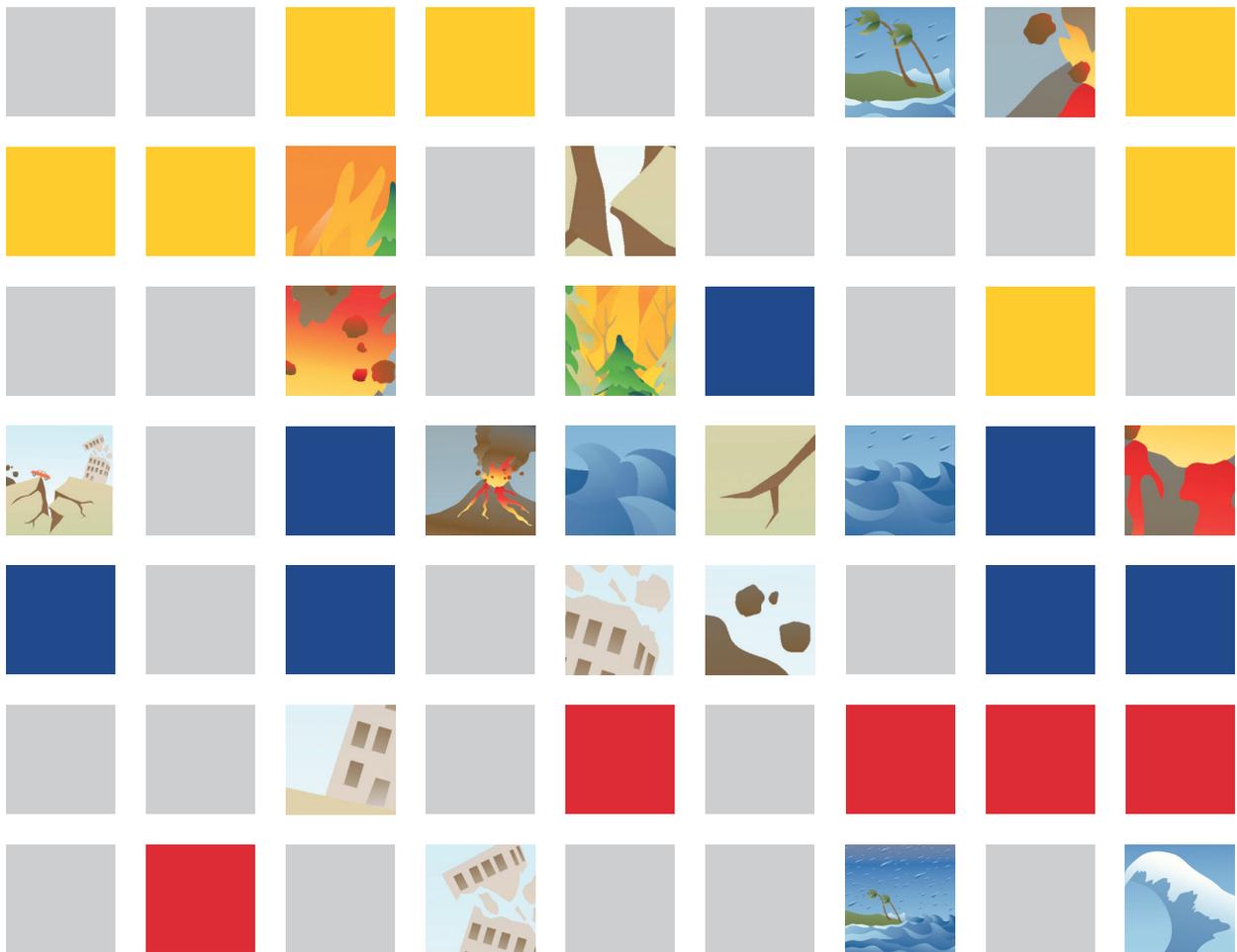


Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza



MinHacienda
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

PROSPERIDAD
PARA TODOS



BANCO MUNDIAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Acrónimos

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| ANI | Agencia Nacional de Infraestructura |
| Cat-DDO | Préstamo de Desarrollo con Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofe |
| CCE | Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| FNGRD | Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| GFDRR | Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres |
| GdC | Gobierno de Colombia |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos |
| APP | Asociaciones Público Privadas |
| SECO | Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza |
| SGC | Servicio Geológico Colombiano |
| UNGRD | Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres |

Introducción

Los desastres generados por la ocurrencia de fenómenos naturales representan un importante desafío para la estabilidad y la sostenibilidad fiscal de Colombia. Colombia tiene una de las tasas más altas de recurrencia de desastres generados por fenómenos naturales en América Latina (ver Anexo 1)¹. En la medida en que la población y la economía del país sigan creciendo, también lo harán las pérdidas económicas generadas por la ocurrencia de dichos eventos, los cuales se reportan en promedio 600 veces cada año². El ritmo de crecimiento económico de Colombia está incrementando la base de los activos expuestos a riesgo por la ocurrencia de desastres, lo cual puede conllevar a aumentos importantes en las pérdidas, particularmente si la inversión en nuevos activos no se acompaña de planes de mitigación del riesgo de desastres³.

El Gobierno de Colombia reconoce la importancia de mitigar estos eventos y ha tomado varias medidas para incorporar como un componente principal en sus políticas y programas la gestión del riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza, tal como se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo, “Prosperidad para Todos 2010-2014” y el Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) del mismo período. El MHCP se ha comprometido con el desarrollo de estrategias para reducir sus pasivos contingentes relacionados con el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza y con la gestión del riesgo fiscal resultante por estos eventos.

¹ El Anexo 1 incluye información detallada respecto del impacto de los desastres, así como una aproximación al riesgo de desastres en Colombia.

² IEG-Banco Mundial (Grupo de Evaluación Independiente – Banco Mundial). 2006. Amenazas de la Naturaleza, Riesgos para el Desarrollo: Una Evaluación de Asistencia del Banco Mundial para los Desastres por Eventos de la Naturaleza (Washington, DC).

³ Banco Mundial (2012). Campos A.; Holm-Nielsen N.; Díaz C.; Rubiano D.; Costa C.; Ramírez F.; Dickson E. (Ed). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Banco Mundial - GFDRR. 2012.

El presente documento presenta los objetivos de política prioritarios que se han establecido para evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de eventos de desastre que puedan ocurrir. Así mismo, describe los esfuerzos que el MHCP llevará a cabo para realizar progresos en el logro de sus objetivos de política en el largo plazo. Los objetivos de política representan el marco de política ex ante del MHCP respecto de la gestión financiera del riesgo ante desastres.

El MHCP ha identificado tres objetivos de política prioritarios con el fin de fortalecer la gestión de sus obligaciones contingentes y por ende apoyar el objetivo de lograr estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal. Los objetivos de política incluyen: (i) Identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Gestión financiera del riesgo de desastres, la cual incluye la implementación de innovadores instrumentos financieros; y (iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos.

Varias entidades del gobierno, con el apoyo de varias organizaciones internacionales, están colaborando en la implementación de los objetivos de política. Actualmente, el MHCP está trabajando con la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (CCE), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGRD), entre otros, para implementar los objetivos de política. El MHCP tiene una fuerte asociación en curso para fortalecer la gestión de los riesgos financieros debidos a los desastres con el Programa de Financiamiento del Riesgo de Desastres y Aseguramiento del Banco Mundial (DRFIP), apoyado desde el punto de vista de técnico y financiero por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) y por la Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación (GFDRR). Los objetivos de política fueron desarrollados con el apoyo activo y asesoría de un equipo de expertos multidisciplinarios, quienes han ayudado a propiciar grandes avances en su diseño e implementación.

Mandato legal para la gestión financiera ante el riesgo de desastres en Colombia

El Gobierno de Colombia (GdC) diseñó la estrategia financiera para cubrir la obligación contingente debida a los desastres generados por la ocurrencia de fenómenos naturales. Lo anterior, en el marco normativo e institucional de la gestión de las obligaciones contingentes explícitas generadas en operaciones de crédito público, sentencias y conciliaciones y contratos administrativos (incluyendo asociaciones público-privadas). Este enfoque integral para la evaluación y la gestión del riesgo fiscal tiene sus orígenes en la Ley 448 de 1998, que obliga a las entidades a incluir en su presupuesto recursos para cubrir la ocurrencia de las obligaciones contingentes. La Ley 819 de 2003, la cual establece requisitos para la el-

boración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), estipula que en este debe estar incluida la valoración de las obligaciones contingentes explícitas. De otra parte, la identificación y evaluación de las fuentes de riesgo fiscal, incluyendo las obligaciones contingentes implícitas y explícitas, está en línea con las recomendaciones del Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (2007).

Dentro de este mandato legal, el MHCP promueve los esfuerzos del gobierno para evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres por fenómenos de la naturaleza.

Objetivos de política

A continuación, se describen las tres áreas de política prioritarias que el MHCP ha establecido para gestionar el riesgo fiscal por desastres debido a la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza. Su propósito es fortalecer la gestión de sus obligaciones contingentes y por ende apoyar el objetivo de lograr estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal. Las tres áreas de política prioritaria tienen el propósito de presentar de manera concreta las acciones que se han identificado como prioridad para reducir la vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres. Dichas áreas se han establecido reconociendo el rol de la gestión financiera del riesgo de desastres en tres programas relevantes en Colombia: en primer lugar, como componente de la estrategia de gestión fiscal liderada por el MHCP. En segundo lugar, en consonancia con el enfoque del gobierno sobre la gestión del riesgo de desastres, el cual incluye la gestión financiera del riesgo de desastres como componente de la Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de abril de 2012 (Ley 1523). Por último, como parte de los esfuerzos del MHCP para garantizar la sostenibilidad de la deuda y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Las prioridades mencionadas se reflejan en el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011): Prosperidad para Todos (PND)*, el cual establece que el MHCP apoyará la gestión del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres generados por fenómenos naturales, lo anterior dentro del contexto de lograr estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal. El artículo 220 del PND establece que el MHCP diseñará una estrategia para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de desastres generados por fenómenos naturales.

El MHCP ha identificado tres objetivos de política prioritarios para evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza:

- I. Identificación y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres;
- II. Gestión financiera del riesgo de desastres, la cual incluye la implementación de innovadores instrumentos financieros; y

- III. Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos.

Desarrollando actividades en estas tres áreas, se mejorará la capacidad de respuesta financiera del gobierno en caso de ocurrencia de un desastre y se mitigarán los impactos fiscales de largo plazo de estos eventos.

Es importante señalar que la gestión financiera del riesgo de desastres requiere de un compromiso de largo plazo; el MHCP ha avanzado en este frente por varios años y está comprometido en continuar fortaleciéndolo.

Objetivo de política 1

Identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres

La identificación y el entendimiento del riesgo fiscal de los desastres es el primer paso crítico para gestionar el riesgo de desastres. El MHCP ha evaluado su obligación contingente debida a la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza en alrededor del 1.4% del PIB para un terremoto de un periodo de retorno de 250 años, la cual fue estimada empleando información de un modelo probabilista del riesgo catastrófico⁴ para terremoto que ha sido desarrollado para Colombia⁵ (Tabla 1).

⁴ La modelación probabilista del riesgo catastrófico es una sofisticada técnica de evaluación del riesgo catastrófico soportada en información de amenazas, exposición y vulnerabilidad que tiene el propósito de estimar las pérdidas esperadas y las pérdidas máximas probables para un portafolio dado ante la ocurrencia de desastres.

⁵ La gestión de las obligaciones contingentes en Colombia y la estrategia de financiamiento del riesgo de desastres por fenómenos eventos de la naturaleza. Gobierno de Colombia En la publicación *Mejorar la Evaluación de Riesgos de Desastres para Fortalecer la Capacidad de Recuperación Financiera*, Gobierno de México y el Banco Mundial, 2012.

Tabla 1. Estimación de la responsabilidad contingente

| Obligación contingente | % del PIB |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Demandas y conciliaciones | 14,04 |
| Proyectos de infraestructura | 0,26 |
| Operaciones de crédito público | 0,22 |
| Desastres generados por la ocurrencia de fenómenos naturales* | |
| Portafolio fiscal | 1,40 |

Fuente: MHCP (2011).

*Las obligaciones contingentes asociadas con desastres de origen natural son estimadas para una pérdida máxima probable (PML) de 1 en 250 años para terremoto. Las estimaciones de UNISDR (2011) para esos activos, son de US\$4.417 billones.

Aunque el GdC ha sido capaz de avanzar en la evaluación de su obligación contingente ante la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza, es necesario realizar análisis adicionales para refinar dicha evaluación. Actualmente, el GdC sólo tiene información parcial y la que está disponible se encuentra dispersa en las diferentes entidades gubernamentales. En ese sentido, para mejorar el entendimiento del riesgo fiscal de los desastres, el MHCP priorizará en los siguientes frentes:

- **Mejorar la información sobre la exposición de las edificaciones y la infraestructura, así como la información histórica sobre las pérdidas por desastres que han impactado al gobierno.** Con el objetivo de entender mejor las pérdidas potenciales de los activos del Gobierno de Colombia ante la ocurrencia de desastres, y así, tomar, entre otros, decisiones sobre inversión en mitigación del riesgo de desastres y sobre mejora de la cobertura de aseguramiento de su portafolio de activos. En este contexto, el MHCP elaboró una base de datos que incluye información tanto sobre las características de los activos públicos como de las pólizas de seguro. Posteriormente, y de acuerdo a lo establecido por las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523/2012), se designará cual será la entidad encargada del mantenimiento de la base de datos en mención.

Adicionalmente, mejorar la información sobre las pérdidas históricas del gobierno debidas a los desastres permitirá mejorar el entendimiento del gobierno de su perfil de riesgo fiscal. En particular, sobre el riesgo generado en los eventos menores, pero recurrentes que se acumulan en el tiempo; para efectos de mejorar dicha información se asociará con las entidades rectoras respectivas.

- **Emplear y promover el uso de herramientas de análisis financiero y actuarial para mejorar la toma de de-**

cisiones. Estas deben ayudar a evaluar la solidez financiera para enfrentar la ocurrencia de desastres y para mejorar la toma de decisiones respecto de la estrategia de financiamiento del riesgo. Dichas herramientas de análisis permiten comprender las implicaciones financieras de la estrategia para la gestión financiera del riesgo de desastres y aseguramiento a ser consideradas; van a ir más allá de evaluar los daños físicos a las edificaciones y los costos de reposición, estimados por los modelos de riesgo catastrófico, para permitir al MHCP diseñar una combinación óptima de instrumentos financieros a través de análisis costo-beneficio y análisis financiero dinámico.

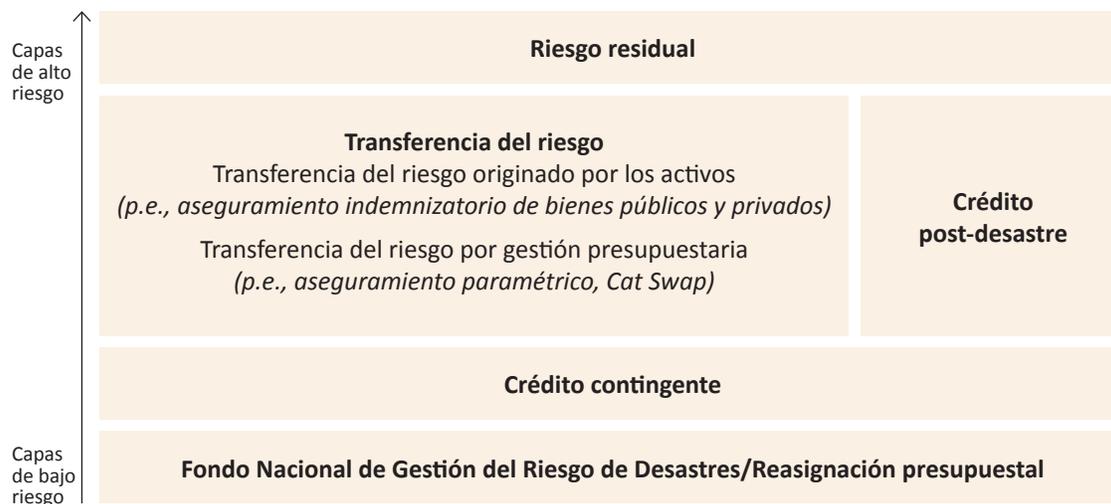
- **Analizar y sugerir herramientas para evaluar los posibles aumentos del riesgo ante desastres en la infraestructura bajo gestión propia del GdC o bajo Asociaciones Público Privadas (APPs).** El GdC ya inició este esfuerzo con la ANI, el cual se refleja, en normatividad reciente. La Ley 1508 de 2012 requiere el análisis de amenaza y vulnerabilidad para cada proyecto de infraestructura y para todos los proyectos sectoriales que puedan tener exposición al riesgo de desastres, adicionalmente, de acuerdo a lo establecido en el CONPES 3714 de 2011, se exige la inclusión del análisis al riesgo de desastres en el proceso de contratación pública.

Aplicar las herramientas mencionadas con el fin de analizar la contribución al riesgo fiscal de las nuevas inversiones públicas, incluyendo las de APPs, y promover mecanismos para mitigar dicho riesgo. Un aspecto importante de este trabajo del MHCP es que se han mejorado los requerimientos de aseguramiento de los concesionarios. Lo anterior, de acuerdo a términos y condiciones estándar y a requerimientos mínimos, establecidos de manera conjunta con ANI, de acuerdo a los estándares internacionales al respecto.

Objetivo de política 2

Gestión financiera de los desastres

Los desastres debidos a la ocurrencia de fenómenos naturales generan volatilidad al presupuesto del gobierno en razón a los gastos súbitos e inesperados requeridos durante y después de un evento. Como consecuencia de las necesidades de gasto repentino, el gobierno debe tener acceso oportuno a recursos financieros para brindar una respuesta efectiva tanto de emergencia como de recuperación ante los desastres.

Figura 1: Estrategia de financiamiento por capas para los desastres por fenómenos de la naturaleza

Fuente: Adaptado de *Estrategia Financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de un desastre natural* (MHCP-DGCPTN), y El Banco Mundial (2012).

El MHCP inició la construcción de su estrategia de gestión financiera en 2004. El documento CONPES⁶ 3318 de 2004, le permitió al GdC la obtención de recursos financieros para un proyecto para reducir la vulnerabilidad fiscal debido a fenómenos de la naturaleza. Un proyecto del Banco Mundial, por valor de US\$260 millones, fue autorizado para financiar parcialmente un programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres. El proyecto incluía el desarrollo de una estrategia financiera para la reducción de la vulnerabilidad fiscal y una línea de crédito pre aprobada por valor de US\$150 millones en caso de ocurrencia de un desastre⁷. En 2008, el GdC suscribió su primer préstamo para políticas de desarrollo con opción de desembolso diferido ante catástrofes (Cat DDO)⁸, por valor de US\$150 millones; primer producto del Banco Mundial diseñado específicamente para brindar crédito contingente⁹ ante la ocurrencia de desastres. Este instrumento fue desembolsado a finales

de 2010, a consecuencia de las inundaciones, en todo el territorio nacional, que ocurrieron durante el fenómeno de La Niña. En 2012, el GdC suscribió un nuevo Cat DDO por valor de US\$250 millones.

Durante 2012 y 2013, el MHCP ha realizado avances significativos y logró el diseño de la estrategia explícita para la gestión financiera de los desastres. La estrategia del MHCP considera instrumentos *ex-ante* y *ex-post*, tales como una línea de crédito contingente y aseguramiento, con el fin de complementar los recursos financieros *ex-post* que deben ser garantizados después de la ocurrencia de un evento. El MHCP promueve el desarrollo *ex-ante* de una estrategia por capas para gestionar financieramente el riesgo de desastres, la cual está basada en la evaluación de su obligación contingente, como se ilustra en la **figura 1**. Para eventos recurrentes, menos severos, se emplea la retención del riesgo y se financia a través de reservas y créditos contingentes; el riesgo que excede la capacidad de retención del GdC se transfiere a través de instrumentos financieros del mercado. Finalmente, el crédito post-desastre se usa para la reconstrucción en el largo plazo.

El MHCP continúa mejorando su uso y desarrollando instrumentos adicionales de protección financiera para así establecer una sólida y robusta estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres ocurridos por fenómenos de la naturaleza. La estrategia de gestión financiera se fundamenta en el Fondo Nacional de Gestión del Ries-

⁶ Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

⁷ Esta línea de crédito contingente fue un precursor de la CAT DDO, la cual evolucionó al Cat DDO mediante una operación de manejo de deuda.

⁸ Ante la declaratoria de la situación de desastre nacional, el gobierno puede acceder el Cat DDO para obtener liquidez inmediata.

⁹ El Crédito Contingente es un instrumento de crédito pre-negociado que puede ser activado de manera inmediata ante la ocurrencia de un desastre de carácter nacional mediante la declaratoria por parte del Presidente de la República de Desastre Nacional.

go de Desastres (FNGRD), creado por la Ley No. 1523 del 2012, y en el Cat DDO. Históricamente, el MHCP ha retenido las pérdidas debidas a la ocurrencia de desastres. Sin embargo, el MHCP reconoce que existirían beneficios por emplear instrumentos de transferencia del riesgo para las capas altas de riesgo. Consecuentemente, el MHCP está analizando instrumentos de transferencia de riesgo catastrófico basados en el mercado, ofrecidos por el mercado reasegurador y de capitales con el fin de complementar sus instrumentos de retención del riesgo.

En particular, el Ministerio de Hacienda pondrá en marcha y / o evaluará la aplicación de los siguientes instrumentos:

- **Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.** El GdC establece la magnitud de riesgo que desea retener a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD). Las asignaciones presupuestales al FNGRD serían la primera fuente de recursos financieros a ser empleada en caso de un desastre. No obstante, a efectos que pueda proveer la protección mencionada, primero es necesario ponerlo en operación y fortalecerlo. Si los recursos del FNGRD se agotan, y no hay disponibilidad de recursos presupuestales adicionales o se produce un desastre más severo, el gobierno debe acceder a la segunda capa de retención del riesgo, la línea de crédito contingente.
- **Crédito Contingente.** Ante los beneficios que se obtuvieron con el primer préstamo contingente para la ola invernal del año 2010, Colombia, a través de la Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional del MHCP, gestionó en el año 2012 un nuevo crédito; el Cat DDO II fue aprobado por valor de US\$ 250 millones. En caso de un evento más catastrófico, el Cat DDO se activa ante la declaratoria de emergencia por parte del país; proporcionando liquidez inmediata al MHCP, con el fin de apoyar una respuesta efectiva. Una ventaja notable de este instrumento es que actualmente se ofrece a tasas de interés inferiores a las de los créditos convencionales.
- **Evaluación de Herramientas de Protección Financiera.** Actualmente, el MHCP se encuentra evaluando diferentes instrumentos ofrecidos por el mercado como derivados catastróficos, bonos catastróficos y derivados del clima están disponibles para el gobierno. Estos instrumentos mejorarán la capacidad del gobierno para responder ante la ocurrencia de desastres y ayudarán al país en el proceso de recuperación en caso de la ocurrencia de eventos no frecuentes, pero potencialmente

devastadores y costosos. Estos son evaluados integralmente, incluyendo la cobertura y costos respectivos y las complejidades legales. Si se encuentra que uno o más instrumentos pueden mejorar la estrategia de financiamiento del riesgo de desastres en términos de (i) costo-eficiencia, (ii) acceso a liquidez y (iii) disminución de la presión fiscal post desastre, el MHCP los integrará en su estrategia.

En particular, el MHCP está analizando opciones para un prospecto de derivado catastrófico. El cual le permitiría transferir una parte del riesgo financiero, debido a un terremoto severo que afectase grandes centros urbanos, al Banco Mundial, quien cedería el riesgo al mercado de reaseguros internacional. El derivado facilitaría el apoyo financiero para la consecución de recursos en momentos de emergencia. Por ejemplo, el derivado catastrófico bajo consideración podría proteger al presupuesto del Gobierno contra interrupciones del cubrimiento de parte de sus obligaciones con el Banco Mundial¹⁰ en caso de un terremoto severo. En caso de activarse, el derivado catastrófico interrumpiría por un periodo de tiempo, el pago del servicio de la deuda de la Nación con el Banco Mundial, lo que ayudaría a abrir un espacio fiscal para que el Gobierno pueda financiar la respuesta post desastre.

El instrumento sería paramétrico en su naturaleza¹¹, y la cobertura será con relación a los grandes centros urbanos, seleccionados de acuerdo a la amenaza sísmica, a la contribución al PIB nacional y a la cobertura en población. El MHCP está identificando las zonas de generación de sismos a ser incluidas en el diseño del producto con el apoyo técnico del Servicio Geológico Colombiano (SGC) y empleando modelación probabilista del riesgo para las pérdidas esperadas para centros urbanos de Colombia por un terremoto severo. Adicionalmente, está analizando estructuras de productos potenciales con la asesoría técnica, incluyendo el diseño de herramientas analíticas financieras para apoyar la toma de decisiones, del Programa de Financiamiento del Riesgo de Desastres y Aseguramiento del Banco Mundial y SECO.

¹⁰ El perfil de vencimientos de las obligaciones con el Banco Mundial tiene concentraciones de vencimientos de 2013 a 2016, por valor de US\$850 millones por año.

¹¹ Instrumento de transferencia del riesgo paramétrico soportado en la ocurrencia de un parámetro medible, objetivo, tal como la intensidad de un evento (por ejemplo, magnitud de un terremoto), usado como proxy de unas pérdidas, con el fin de activar un pago.

Objetivo de política 3

Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos

A largo plazo, el MHCP busca reducir la obligación contingente del gobierno ante desastres por fenómenos de la naturaleza a través de una combinación de inversiones en mitigación del riesgo y la compra de aseguramiento catastrófico para sus activos públicos. El aseguramiento de los activos públicos es obligatorio de acuerdo a lo estipulado en la normatividad colombiana: La ley 42 de 1993 estipula la obligatoriedad de la protección financiera para los bienes del Estado. Adicionalmente, la Ley 734 de 2002, Art. 48 de acuerdo con el Código Disciplinario Único, enuncia que es falta gravísima “No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes”. No obstante, un análisis realizado en 2012, sobre las actuales pólizas de seguros de las edificaciones del gobierno nacional central, identificó que dicha cobertura puede ser mejorada. Por ejemplo, cada infraestructura es asegurada individualmente y no permite aprovechar los beneficios de la diversificación asociada al agrupamiento de los riesgos de todas las edificaciones en una sola cartera, lo cual reduciría el costo de la cobertura. De manera consecuente, la política prioritaria en esta área es fortalecer el aseguramiento de los activos públicos.

El MHCP mejorará el nivel y la calidad del aseguramiento de los bienes públicos ante la ocurrencia de desastres a través de asociaciones con otras entidades públicas, con el fin de desarrollar esquemas para mejorar la estrategia de aseguramiento actual. La estrategia propende por mejorar la cobertura y el precio del aseguramiento catastrófico de los activos públicos y la infraestructura vial (en particular de la infraestructura prioritaria de transporte, uno de los sectores que ha sido más severamente afectado por la ocurrencia de desastres). Inicialmente será considerado el riesgo de incendio y líneas aliadas (que incluye, entre otros, terremoto).

El gobierno implementará una aproximación dual para mejorar la estrategia de aseguramiento de sus activos públicos:

- **Sistema de información de inmuebles públicos de la nación.** El MHCP está recopilando información adicional tanto del portafolio de activos del GdC como de las pólizas de seguros vigentes. Una mayor cantidad de información detallada de los activos públicos permitirá al sector privado ofrecer mejores coberturas y precios, basados en una mejor cuantificación del riesgo.

- **Aproximación colectiva para el aseguramiento de inmuebles públicos.** El gobierno evaluará la implementación de una aproximación colectiva para el aseguramiento de las edificaciones públicas, priorizando aquellas de los sectores de salud y educación. Esta aproximación permitirá al gobierno aprovechar los beneficios de la diversificación del riesgo, debida a la agrupación de sus activos. La agencia del Gobierno recientemente creada para incrementar la eficiencia en la contratación pública, Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, participará en este proceso. El MHCP y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente trabajarán de manera conjunta para definir y analizar los aspectos técnicos, legales y financieros requeridos para implementar un esquema colectivo y proponer lineamientos para fortalecer el aseguramiento de entidades diferentes a las del nivel central.

- **Aproximación para mejorar el aseguramiento de infraestructura vial gestionada a través del esquema de APPs.** Tal como se comentó en el Objetivo de Política 1, el MHCP y la ANI han desarrollado requerimientos mejorados de aseguramiento para las APPs. Con el apoyo técnico del Banco Mundial, se estructuró una guía técnica para el aseguramiento de la infraestructura, basado en los estándares de los mercados internacionales. Ese documento ha sido usado para desarrollar los requerimientos técnicos de aseguramiento de los concesionarios para la última generación de inversión en infraestructura y actualmente está en la fase de implementación.

- **Mejores prácticas de aseguramiento para entidades descentralizadas.** Con la experiencia que se adquiera en los procesos mencionados se diseñarán lineamientos que sirvan como guía a las entidades descentralizadas para fortalecer el aseguramiento de sus activos. Con el apoyo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo UNGRD, se tiene planeado realizar charlas y capacitación a las entidades descentralizadas, con el propósito fundamental de brindarles una serie de recomendaciones generales para incentivar y promover la protección financiera frente al riesgo de desastres de los entes territoriales, teniendo en cuenta términos y condiciones estándar para suscribir las pólizas de seguros.

Conclusiones

Cada año, los desastres generados por fenómenos de la naturaleza impactan de manera adversa al país, el cual está además expuesto al riesgo de eventos menos frecuentes, pero más adversos, tales como terremotos, lo cual podría afectar el balance fiscal del Estado. De ahí se deriva la importancia de implementar la Estrategia de Protección Financiera, que busca disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado por desastres ante fenómenos de la naturaleza y pretende mejorar la capacidad de respuesta, a la vez que se protege el balance fiscal del Estado.

El MHCP ha identificado tres objetivos prioritarios de política pública para la gestión financiera del riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza. Estos objetivos son plasmados en el presente documento, el cual describe las áreas de política prioritarias que se han establecido para evaluar, reducir y gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de fenómenos de la naturaleza.

El objetivo del MHCP es mejorar la capacidad del Gobierno de Colombia para responder ante la ocurrencia de desastres y gestionar de manera óptima los riesgos fiscales que se podrían presentar ante la materialización del riesgo por la ocurrencia de un desastre por un fenómeno de la naturaleza. Actualmente se trabaja en tres áreas prioritarias que son: i) Identificación y entendimiento del riesgo fiscal de los desastres, ii) Gestión financiera de los desastres, incluyendo la implementación de innovadores instrumentos financieros y iii) Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos de Estado. Para lograr estos objetivos, el MHCP ha realizado importantes sinergias con diversas entidades del Gobierno de Colombia y con socios internacionales como el Banco mundial, la Secretaría de Asuntos Económicos Suizos (SECO) y la Facilidad Global para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR)

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012. Valoración de Daños y Pérdidas: Ola Invernal en Colombia 2010-2011.
- Banco Mundial - GFDRR. Campos A.; Holm-Nielsen N.; Díaz C.; Rubiano D.; Costa C.; Ramírez F.; Dickson E. (Ed), 2012. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá, Colombia.
- Banco Mundial. Campos A.; Holm-Nielsen N.; Díaz C.; Rubiano D.; Costa C.; Ramírez F.; Dickson E. (Ed). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Banco Mundial – GFDRR.
- (a). Campos A.; Holm-Nielsen N.; Díaz C.; Rubiano D.; Costa C.; Ramírez F.; Dickson E. (Ed.), 2012. Resumen Ejecutivo. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Banco Mundial – GFDRR.
- Cardona et al., 2004. Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado.
- CEDERI-Universidad de los Andes, 2002. Retención y Transferencia del Riesgo Sísmico en Colombia, Evaluación Preliminar de una Posible Estrategia Financiera y del Mercado Potencial.
- Corporación OSSO, 2011. Comportamiento del riesgo en Colombia. Estudio realizado en el contexto del Proyecto Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia para el Banco Mundial y GFDRR.
- Corporación OSSO, 2009. Atlas de las dinámicas del territorio andino: población y bienes expuestos a amenazas naturales. Proyecto elaborado en el contexto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN).
- Cummins, J.D. and O. Mahul, 2009. Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention. Washington, DC: The World Bank.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2011. Modelación probabilista de riesgos naturales a nivel global: La curva híbrida de excedencia de pérdidas. Desarrollo metodológico e implementación de casos de estudio. Fase 1: Colombia, México y Nepal. Estudio realizado por el Consorcio Evaluación de Riesgos Naturales – América Latina.
- Ghesquiere, F and O. Mahul, 2010. Financial protection of the state against natural disasters : a primer. Washington, DC: The World Bank
- Gobierno de Colombia, 2012. “Contingent Liability Management in Colombia and the Financial Strategy Associated with Natural Disasters.” Artículo elaborado para la publicación Improving the assessment of disaster risks to strengthen financial resilience. A Special Joint G20 Publication by the Government of México and the World Bank. Ed. The Government of Mexico and The World Bank. Washington, DC. 133-142.
- IEG-World Bank (Independent Evaluation Group - World Bank), 2006. Hazards of Nature, Risks to Development: An Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disaster (Washington, DC).
- Miller y Queipa, 2006. Estrategias e instrumentos financieros para la gestión de riesgos de desastres en América Latina y el Caribe.
- PNUD, 2010. El Cambio Climático en Colombia. Proyecto de integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación de país de las Naciones Unidas. http://www.pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/Brochure%20resumen%20Proyecto.pdf
- República de Colombia, IDEAM-DNP, 2009. Circunstancias Nacionales. Segunda Comunicación Nacional Ante La Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático. <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc18157/doc18157-b.pdf>
- Subdirección de Riesgo, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012. Estrategia financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de un desastre natural. <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/creditoydeudapublicos/Riesgo/PasivosContingentes1/Estrategia%20de%20Desastres%20Naturales.pdf>

Anexo 1: Los impactos de los desastres naturales en Colombia

De acuerdo con el Banco Mundial (2012), durante los últimos cuarenta años los desastres en Colombia han ocasionado pérdidas acumuladas que alcanzan los US\$7.100 millones. De otra parte, entre 1970 y el 2011 se han registrado más de 28.000 eventos desastrosos, presentándose alrededor del 60% a partir de la década de 1990.

Según el mismo reporte, “en términos del área, el 44% del territorio colombiano se encuentra expuesto a amenaza sísmica alta e intermedia, principalmente en las regiones Pacífica y Andina (departamentos de Huila, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Risaralda, Cauca y Quindío), lo que significa que 960 municipios, entre ellos los de mayor población, están expuestos; el 12% del territorio nacional se localiza en áreas con una mayor susceptibilidad a inundaciones, distribuidas en 79 municipios, principalmente en los departamentos del Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Magdalena, Antioquia, Córdoba, Cesar, Cauca y Meta. Por otro lado, el 18% del territorio nacional se encuentra ubicado en zonas de amenaza alta y muy alta por movimientos en masa, especialmente en los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Arauca, Meta, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Santander”.

La distribución del nivel de exposición de la población a fenómenos como inundaciones, sismos y movimientos en masa se ilustra en las figuras A.1. y A.2.

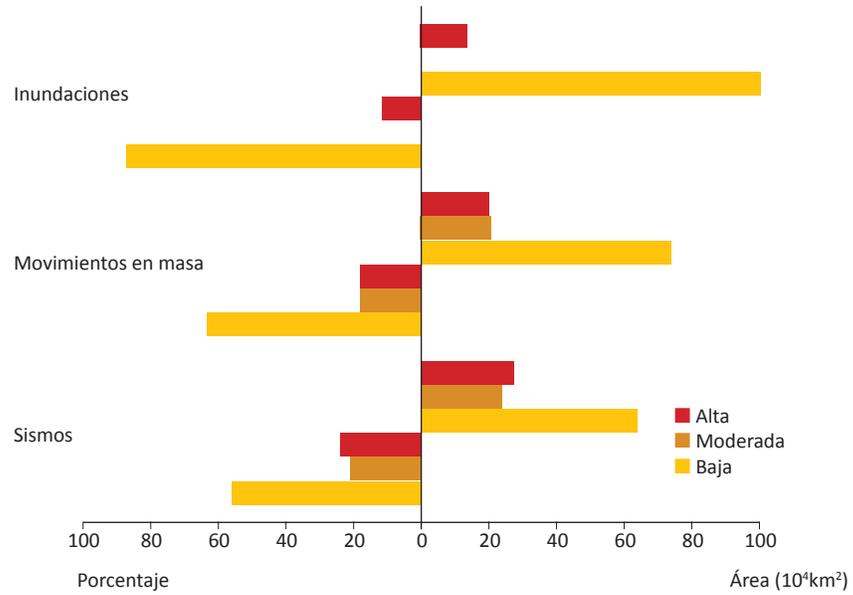
De acuerdo al Banco Mundial (2012), los eventos que pueden generar a futuro los escenarios más críticos desde el punto de vista de su impacto financiero y de pérdidas de vidas, son un gran terremoto, una erupción volcánica y un episodio del fenómeno de La Niña.

Los sismos y las erupciones volcánicas ocasionan grandes pérdidas concentradas en un territorio y en un tiempo relativamente corto y los fenómenos hidrometeorológicos generan impactos de alta frecuencia, que conllevan pérdidas incluso mayores. A manera ilustrativa, según varios estudios, el terremoto del eje cafetero afectó de manera directa al 1% de la población colombiana e indirectamente al 4%¹². De otra parte, de acuerdo a Cardona et al (2004) los daños causados ascendieron al 1,84% del PIB; los sectores más afectados fueron vivienda e infraestructura. De otra parte, según estudios del BID y la CEPAL¹³ el fenómeno de La Niña para los años 2010 – 2011, afectó alrededor del 7% de la población nacional y dejó pérdidas económicas por 11.2 billones de pesos, equivalentes a US\$6.052 millones (Figura A.3.). Los sectores con mayor participación en los daños fueron hábitat (44%) e infraestructura (38%). De otra parte, “en el período 1970-2011, los grandes desastres han ocasionado pérdidas en viviendas de aproximadamente US\$2 mil millones, mientras que los desastres intermedios y pequeños han producido pérdidas por este mismo rubro de aproximadamente US\$5 mil millones” (Banco Mundial, 2012).

¹² Por ejemplo, Cardona et al (2004).

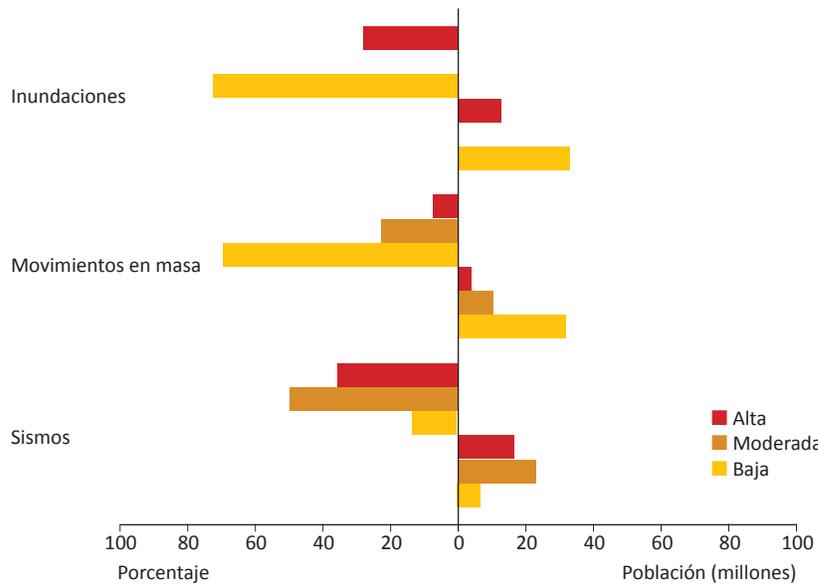
¹³ “Valoración de Daños y Pérdidas – Ola Invernal en Colombia 2010-2011”, BID – CEPAL, enero del 2012.

Figura A.1. Área expuesta a movimientos en masa, sismos e inundaciones en Colombia



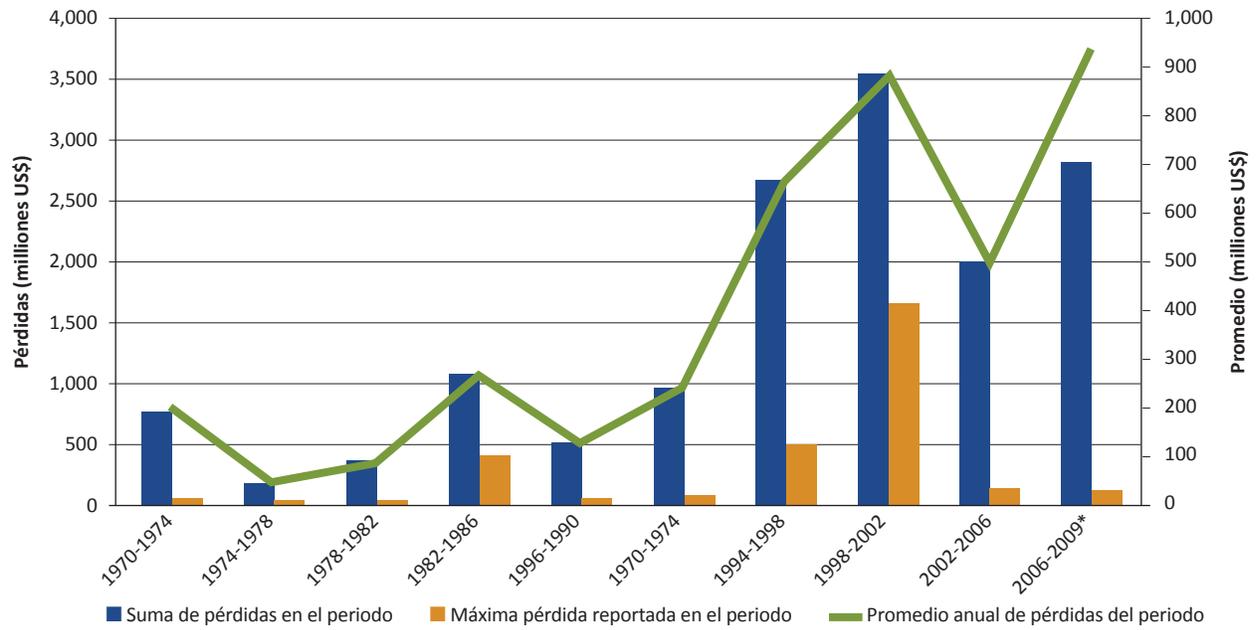
Fuente: Banco Mundial (2012).

Figura A.2. Población expuesta a movimientos en masa, sismos e inundaciones en Colombia



Fuente: Banco Mundial (2012).

Figura A.3. Pérdidas económicas por periodo presidencial en Colombia



Fuente: ERN LA (2011).



THE WORLD BANK

The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington D.C. 20433, USA