

Capítulo 7. Recuperación y reconstrucción de desastres en Colombia

Este capítulo da un panorama sobre el proceso de recuperación y reconstrucción de desastres en Colombia, particularmente de su habilidad para evitar la replicación de riesgos en ese proceso. Como parte de esto, el capítulo revisa los compromisos presentes de recuperación y reconstrucción de desastres y da un vistazo a las herramientas de financiación de riesgo disponibles para cumplir esos compromisos en caso de desastre. Esto presta atención particular al enfoque de Colombia en asegurar el uso eficiente de los recursos para el propósito de la recuperación y reconstrucción de desastres.

Después de un desastre, la pronta recuperación de servicios y actividades económicas afectadas, así como la reconstrucción oportuna de los activos dañados, son pasos importantes para minimizar los impactos negativos a largo plazo en la vida de los habitantes y en el crecimiento económico. La fase de reconstrucción es una oportunidad importante de “reconstruir mejor”, lo cual significa evitar la reproducción de riesgos existentes, así como evitar la creación de nuevos riesgos. Tener responsabilidades legales y acuerdos presupuestales claros facilita la recuperación y reconstrucción exitosa y oportuna frente a un desastre. La Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos de la OCDE (OCDE, 2014) sugiere establecer acuerdos de gobernanza que faciliten el uso eficiente de fondos públicos a través de acuerdos que estén protegidos de influencia indebida y corrupción.

Facilitando la recuperación y la reconstrucción de desastres: Reconstruyendo mejor

Al recuperar o reconstruir activos que hayan quedado dañados o destruidos durante un desastre, se deben reducir las vulnerabilidades en vez de replicarlas para construir resiliencia a largo plazo (OCDE, 2014). Con la Ley 1523/2012, Colombia adopta el principio de “reconstruir mejor” como un objetivo fundamental para adherir a la recuperación y reconstrucción de desastres, contando con que la recuperación y reconstrucción debería dar como resultado unos activos más resilientes. Para asegurar resiliencia en la recuperación, la ley designa a la UNGRD como la agencia líder para coordinar y planear los esfuerzos de recuperación y reconstrucción, reconociendo las responsabilidades compartidas por todos los actores de la sociedad. Para asegurar consenso entre los distintos grupos de interés, la Ley 1523/2012 requiere que la UNGRD desarrolle planes de acción de recuperación en cooperación con el Comité Nacional de Conocimiento de Riesgos y el Comité Nacional de Reducción de Riesgo. El Comité Nacional de Gestión de Desastres apoya a la UNGRD en la preparación del esfuerzo de recuperación y reconstrucción. El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD) indica que una Estrategia Nacional para la Recuperación ante un Desastre Nacional debe ser implementada para el año 2021, junto con estrategias de recuperación sectorial para establecer un enfoque compartido en los procesos de recuperación y reconstrucción (UNGRD, 2015).

Valoraciones de daño post-desastre

Después de la declaración de una calamidad pública o desastre en Colombia, los daños causados por el desastre deben ser valorados para dirigir los esfuerzos de recuperación y reconstrucción, y para informar el soporte de parte del Gobierno central. Esto, de acuerdo con la Recomendación de la OCDE (OCDE, 2014), la cual invita a la investigación y a la valoración de los daños y las pérdidas derivadas de desastres tan pronto como sea posible después de que ocurra. En Colombia, la responsabilidad de realizar valoraciones de daños post-desastre recae sobre el Gobierno municipal o departamental del área afectada. Para asegurar una valoración coherente de los daños para todos los desastres, la UNGRD ha designado un método estándar para la valoración temprana de daños que debe ser realizada tan pronto sea posible, después del evento. Una valoración más detallada de los daños se debe realizar una vez que las operaciones de apoyo hayan terminado. Todas las valoraciones de daños deben ser enviadas a los grupos de interés que hacen parte de la Sala de Crisis Nacional (ver Caja 6.4 en Capítulo 6). Los resultados se utilizan para informar el diseño y la financiación de planes de acción de recuperación (INGRD, 2013).

Compromisos de recuperación y reconstrucción de desastres

En términos de asistencia financiera para recuperación y reconstrucción de desastres, la Ley 1523/2012 requiere que el Gobierno central provea apoyo financiero para la recuperación cuando se declare una calamidad pública o desastre. El nivel de apoyo financiero y el tipo de activo para los cuales se hará disponible la ayuda no se prescribe en la ley. Las únicas excepciones son activos de infraestructura de transporte bajo la autoridad del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para quienes la asistencia de recuperación está regulada por la Ley 1682/2013¹ y el Decreto 4165/2011².

Se podrá solicitar financiación para recuperación al Gobierno central una vez que los recursos sectoriales y departamentales se agoten. Sin embargo, la Ley 1523/2012 no especifica ningún acuerdo de partición de costos. Se están realizando negociaciones para cambiar esto para los gobiernos departamentales OCDE/ Banco Mundial, 2018).

Tener reglas poco claras sobre “quién paga qué” después de un desastre puede resultar en demoras en la recuperación y la reconstrucción, así como en una carga financiera más alta para el estado. Revisiones de gastos públicos posteriores a los desastres en el pasado sugieren que grandes compromisos de apoyo económico, como los de la Ley 1523/2012, pueden resultar en pagos más altos de lo necesario, en acciones de recuperación y reconstrucción (OCDE/ Banco Mundial, 2018). La OCDE recomienda el desarrollo de reglas para compensar las pérdidas que se expongan claramente en todos los niveles antes de una emergencia, en la medida en que sea posible (OCDE, 2014).

Prácticas anteriores en Colombia muestran que la compensación de parte del Gobierno se puso a disposición para una amplia variedad de activos públicos dañados o destruidos, yendo más allá de la infraestructura pública de transporte, para incluir por ejemplo los daños incurridos por empresas del estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011; Banco Mundial, 2011; OCDE 2018).

Financiando acuerdos para la recuperación y reconstrucción de desastres

La recuperación y reconstrucción de desastres es costosa y requiere la movilización rápida de fondos substanciales. Dadas las amplias responsabilidades contingentes relacionadas con desastres tanto explícitas como implícitas que enfrenta el Gobierno colombiano, se han establecido varios mecanismos de prefinanciación.

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), un fondo de reserva manejado por la UNGRD (ver Caja 3.2 en el Capítulo 3), es el instrumento principal del Gobierno central para financiar la recuperación y la reconstrucción de desastres. En el evento de un desastre o una calamidad pública, la Junta del FNGRD decide sobre la asignación de recursos, reflejando las provisiones de los planes específicos de acción de recuperación. Antes de solicitar asistencia de parte del Gobierno central, los gobiernos departamentales deben proveer soporte para la recuperación y reconstrucción de un desastre. La Ley 1523/2012 requiere que los gobiernos municipales, distritales y departamentales establezcan sus propios fondos de gestión de riesgos de desastres. Sin embargo, igual que con el FNGRD, la Ley 1523/2012 no provee acuerdos presupuestales concretos para determinar el nivel de financiación disponible anualmente. Para asegurar que estarán disponibles los recursos suficientes para la recuperación de un desastre, el Fondo Nacional de Emergencia de Costa Rica exige a todas las instituciones públicas separar el 3% de sus excedentes presupuestales anuales, para el Fondo. El Fondo de Desastres Naturales de México, (FONDEN) requiere que al menos el 0.4% del gasto

programable federal sea distribuido al FONDEN (OECD, 2013; Colombian Ministry of Finance and Public Credit, 2011; Kellet, Jan; Caravani, Alice; Pichon, Florence, 2014; OECD/ World Bank, 2018).

Adicionales a los fondos establecidos por la Ley 1523/2012, Colombia cuenta con otros mecanismos de prefinanciación para recuperación y reconstrucción de desastres. El Fondo de Adaptación (AF)³ puede, por ejemplo, ser utilizado para financiar acciones de recuperación y reconstrucción, tales como los realizados después de los episodios de La Niña en 2010/11. La Opción de Retiro Diferido por Catástrofe que ofrece el Banco Mundial provee 250 millones de dólares adicionales que se ponen a disposición en el evento de un desastre de nivel específico para propósitos de recuperación y reconstrucción. El bono de 1 billón de dólares recientemente firmado bajo la Alianza del Pacífico entre Colombia, Chile, México y Perú agrega aún más a los recursos disponibles para la recuperación y reconstrucción de desastres (Artemis, 2018). Finalmente, financiación adicional puede hacerse disponible a través de, ya sea presupuestos sectoriales reasignados o el presupuesto general administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (OECD, 2014; Colombian Ministry of Finance and Public Credit, 2010)

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público está comprometido en reducir la vulnerabilidad fiscal ante los desastres. Este dirige los grupos de trabajo técnico con múltiples grupos de interés sobre protección financiera y realiza varios proyectos bajo el PNGRD. Uno de esos proyectos busca informar el diseño de instrumentos de aseguramiento de riesgo de desastre para activos públicos centrales y departamentales, infraestructura crítica, así como para viviendas y negocios. Los instrumentos de aseguramiento deben estar disponibles para el 2025, con investigación preliminar sobre políticas de aseguramiento disponibles y activos públicos por cubrir. Adicionalmente, el PNGRD establece que dos instrumentos paramétricos de aseguramiento deben estar disponibles para 2021. Un sistema de transferencia de riesgo sísmico ya se está diseñando como parte de este proyecto (UNGRD, 2018).

Caja 7.1. Acuerdos de asistencia financiera para desastre en Canadá

En Canadá, la gran mayoría de recursos financieros gubernamental para el alivio y recuperación post-desastre son financiados por los acuerdos de asistencia financiera al desastre (DFAAs). Los DFAA se financian a través de un presupuesto anual que puede ser aumentado con financiamiento de deudas cuando los fondos proyectados no son suficientes. Los reembolsos a los gobiernos departamentales, vía los DFAA, son realizados sobre una escala progresiva. El umbral que debe ser cumplido para calificar como reembolso federal vía DFAA empieza en 3.07 CAD (2.53 USD) por ciudadano provincial, resultando en umbrales iniciales que van desde 114450 CAD en la zona relativamente poco poblada de Nunavut, a más de 43 millones CAD en Ontario (Table 7.1).

Tabla 7.1. Umbral de gastos bajo los acuerdos de asistencia financiera para desastres, 2017

Provincia/Territorio	Población 2017 (Q1)	Umbral inicial en CAD (50% reembolso)	Umbral final en CAD (90% reembolso)
Alberta	4.280.127	13.139.990	65.785.552
British Columbia	4.777.157	14.665.872	73.424.903
Manitoba	1.328.346	4.078.022	20.416.678

New Brunswick	757.771	2.326.357	11.646.940
Newfoundland y Labrador	529.696	1.626.167	8.141.428
Nueva Escocia	952.024	2.922.714	14.632.609
Territorios Noroccidentales	44.263	135.887	680.322
Nunavut	37.280	114.450	572.994
Ontario	14.094.167	43.269.093	216.627.347
Isla Príncipe Edward	149.383	458.606	2.296.017
Quebec	8.356.851	25.655.533	128.444.800
Saskatchewan	1.158.339	3.556.101	17.803.670

Fuente: (Public Safety Canada, 2018)

Una vez que los gastos para recuperación de desastres en los que incurran los gobiernos provinciales o territoriales afectados hayan excedido el umbral inicial, al menos la mitad de los gastos elegibles para asistencia financiera bajo los DFAA son reembolsables. El índice de reembolso federal más alto de costos elegibles es del 90%, cuando el umbral final de 15.37 CAD (12.65 USD) por ciudadano haya sido sobrepasado (Tabla 7.2). La fórmula de partición de costos se ajusta anualmente por inflación.

Tabla 7.2. Formula de partición de costos bajo los acuerdos de asistencia financiera para desastres

Umbral de gastos provincial/territorial (per cápita de población provincial)	Porcentaje provincial/territorial (%)	Porcentaje Federal (%)
Primer CAD 3.07	100	0
Siguiente CAD 6.15	50	50
Siguiente CAD 6.15	25	75
Remanente (sobre CAD 15.37)	10	90

Fuente: Public Safety Canada (2018).

Notas

¹ <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=13089> (consultado el 30 de julio del 2018).

² https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u233/dec_4165.pdf (consultado el 30 de julio del 2018).

³ <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/normatividad/normatividad> (consultado el 30 de julio del 2018).

Referencias

- Colombian Ministry of Finance and Public Credit (2011), *Obligaciones Contingentes: La Experiencia Colombiana [Contingent Liabilities: The Colombian Experience]*, http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6047857.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.
- Colombian Ministry of Finance and Public Credit (2010), *Decreto 4819 de 2010 “Por el cual se crea el Fondo de Adaptación” [Decree 4819 of 2010 “Creation of the Fund of Adaptation”]*, <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/normatividad/normatividad>.
- DNP (2018), *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano: Mejor Gestión, Mejor País [2018 Anticorruption Plan and Attention to the Citizen: Better Management, Better Country]*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/PAYAC%202018.pdf>.
- Kellet, Jan; Caravani, Alice; Pichon, Florence (2014), *Financing Disaster Risk Reduction: Towards a coherent and comprehensive approach*, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9027.pdf>.
- OECD (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.
- OECD (2014), *OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks*, <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>.
- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.
- OECD/ World Bank (Forthcoming), *Fiscal Resilience to Disasters: Lessons from country experiences*, OECD Publishing.
- Open Data Ricostruzione (n.d.), *Home*, <http://opendataricostruzione.gssi.it/>.
- Public Safety Canada (2018), *Disaster Financial Assistance Arrangement (DFAA)*, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/revr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rrngmnts/index-en.aspx>.
- UNGRD (2018), *National System for Disaster Risk Management, Presentation at the OECD-UNGRD Colombia Risk Governance Scan Kick-off event, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*.
- UNGRD (2015), *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - una estrategia de desarrollo 2015 - 2025 [National Plan for Disaster Risk Management - a development strategy 2015 - 2025]*, <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/PNGRD-2016.pdf?sequence=27&isAllowed=y>.
- UNGRD (2013), *Estándarización de Ayuda Humanitaria de Colombia: Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes [Standardisation of Colombia’s Humanitarian Aid: A less vulnerable Colombia, more resilient communities]*, <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Manuales/Manual de Estandarizacion AHE de Colombia.pdf>.