

En Colombia, un desastre puede ocurrir en cualquier momento y generar una situación de emergencia. Lo importante es que este haya sido previsto desde el punto de vista financiero, bien sea para evitarlo o para hacer menos penosas las consecuencias del mismo en caso de que ocurra. Esta labor le compete al Departamento de Planeación Nacional.

Según el director general de Planeación Nacional, Juan Carlos Echeverry, el país está expuesto a todo tipo de amenazas naturales, siendo las más frecuentes los terremotos y las inundaciones, que se presentan con una periodicidad de 4 a 5 años y cuya magnitud puede significarle al Gobierno entre el 1% y el 2% del PIB, como sucedió con el desastre que afectó al Eje Cafetero.

Al referirse a la visión que tiene Planeación Nacional sobre el manejo de desastres y la previsión de los mayores riesgos que enfrenta el país, así como de los costos que implican la guerra y la búsqueda de la paz, Echeverry analizó, en principio, dos temas: La gestión de riesgos y La política fiscal y las situaciones de emergencia.

GESTIÓN DE RIESGOS

El alto funcionario definió gestión de riesgos como "una serie de actividades integradas para evitar o disminuir los efectos adversos en personas, servicios, bienes y medio ambiente, tema que a su vez se subdivide en dos aspectos: prevención y mitigación". La prevención busca evitar la ocurrencia de un



A lo anterior se suman otro tipo de desastres como son los causados por la mano del hombre, y entre los cuales están las acciones guerrilleras y paramilitares - tema al cual el Director de Planeación Nacional se refirió en términos netamente económicos - con el fin de hacer explícita la metodología que se aplica para el cálculo de la previsión que debe hacer el Estado para enfrentar esta clase de emergencias.

desastre o reducir sus consecuencias una vez este haya sucedido, mientras que la mitigación se refiere a las medidas de intervención dirigidas a disminuir el riesgo, "resultado de una decisión de políticas según un nivel de riesgo aceptable, el cual no se puede eliminar".

Dentro de la gestión de riesgos se encuentra la atención, que son los procedimientos, actores y recursos establecidos para

actuar de manera efectiva ante un desastre; las responsabilidades, que deben ser compartidas entre el gobierno y la población; la rehabilitación, que son acciones conducentes a recuperar y a establecer condiciones preexistentes de capacidad a nivel de servicios afectados por un evento catastrófico, y la reconstrucción, que es el desarrollo de infraestructuras y asentamientos vulnerados por un desastre.

POLÍTICA FISCAL Y SITUACIONES DE EMERGENCIA

El enfoque con el cual Planeación Nacional observa el problema de los riesgos, según el doctor Echeverry, es el de una contingencia que debe ser evaluada e incluida en el balance de la Nación, y sobre la cual se deben hacer unas provisiones. "Se sabe que el Estado, el Gobierno, en algún momento debe responder obviamente con una logística, con unos planes de acción, pero eso en términos económicos es básicamente unos costos, unos recursos financieros y si no hay provisión en el

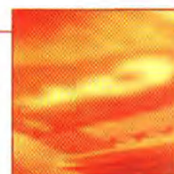
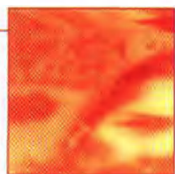
Aseveró que tradicionalmente el análisis de las finanzas públicas se realiza con base en variables de flujo: gasto total, ingresos corrientes de la nación y déficit fiscal; luego, estas variables capturan los cambios explícitos y corrientes de la deuda al Gobierno, pero no así los cambios en activos y pasivos implícitos. Por gastos explícitos se entienden rubros como los salarios, la inversión, los intereses de la deuda, los ingresos por impuestos, mientras que las provisiones para un siniestro o incluso los costos asociados con la guerra o los asociados con la paz se cuantifican en unas contingencias implícitas, las cuales no se registran en los balances de la Nación. "Nosotros lo que buscamos aquí fue tomar el balance de la Nación, realizado por la Contaduría General de la República, y adicionarle estos montos", explicó el directivo.

Analizando el balance del Gobierno se encuentra que del lado de los activos están los bienes públicos, el capital financieramente productivo del Gobierno, el capital humano que

CONVERSIÓN DE LA

ONOMÍA

SITUACIONES DE EMERGENCIA



Artículo basado en la conferencia de Juan Carlos Echeverry • Director Nacional de Planeación

momento que se presenta el siniestro, entonces hay que hacer esfuerzos muy grandes".

Para hacer esos cálculos, asegura el directivo, lo que se hace es mirar el balance de la Nación, con el fin de verificar cuáles podrían ser la magnitud de esos siniestros, la regularidad con que ocurren o su probabilidad de ocurrencia y, con base en ello, proceder a realizar las provisiones que puedan cubrir dicho costo.

tiene el Estado, los activos financieros extranjeros, las reservas del Banco de la República, los bonos del tesoro, los recursos naturales de propiedad del Estado y el valor esperado en préstamos al sector privado, así como el valor presente de los impuestos que va a recaudar el Gobierno a largo plazo, traído al presente con una tasa de descuento.

Del lado del pasivo está la deuda pública externa, que son los bonos emitidos; la deuda pública interna, los TES y los presta-

mos que hace el Gobierno; y aquí también están los pasivos contingentes domésticos, que son de muchos tipos, como las garantías de los depósitos en los bancos, las garantías que da el Fogafín, y el valor presente neto de las pensiones.

El doctor Echeverry explicó que los pasivos contingentes pueden ser de dos tipos: explícitos o implícitos. Los explícitos son las garantías de deuda de las entidades públicas y las garantías de infraestructura; pero existen garantías implícitas que tiene el Gobierno que no están firmadas en ningún contrato, pero que, sin embargo, no por eso no dejan de ser exigibles en un momento dado. Es el caso de una catástrofe natural o causada por el hombre.

LOS DESASTRES NATURALES

Colombia está localizada en la región conocida como "cinturón de fuego del Pacífico", que se caracteriza por presentar

miento y el desarrollo regional del país. "El Gobierno debe destinar los recursos para evitar esos desastres naturales, así como para proveer los recursos para la rehabilitación y reconstrucción en caso de ocurrencia".

De acuerdo con las cifras que posee la Dirección General de Atención y Prevención de Desastres, en Colombia hay 4.2 millones de personas afectadas por desastres naturales entre 1993 y el 2000 (78% por inundaciones; 12% por sismos y 10% por otro tipo de eventos). Y el Fondo Nacional de Calamidades a la fecha tiene 86 mil millones de pesos.

¿Cuáles son las contingencias de los terremotos? El experto económico lo explica así: La población total en alto riesgo es de 14.4 millones, el 35% de la población total del país; el porcentaje de la población directamente afectada es de 3.8%; el porcentaje de la población indirectamente afectada, el 10%, "eso demuestra que el efecto puede ser sustancial, es decir



Juan Carlos Echeverry

una alta complejidad tectónica, con bastante actividad sísmica y volcánica; grandes ciudades están ubicadas en zonas de riesgo; se estima que el 36% de la población colombiana vive en dichas zonas. Las condiciones climáticas tropicales implican vientos, lluvias y cambios en temperaturas, que ocasionan, inundaciones, erosión, desplazamientos de tierras, sequías e incendios forestales, situación que hace al país muy vulnerable a sufrir una catástrofe en cualquier momento.

El director de Planeación afirmó que los dos fenómenos que más afectan a Colombia son los terremotos y las inundaciones, los cuales suceden "con una regularidad asombrosa, especialmente durante los últimos 15 años".

Para el funcionario, la mala provisión de este tipo de desastres es una amenaza para el desarrollo socioeconómico, porque los costos de un terremoto afectan negativamente el creci-

que el 10% de la población en un fenómeno natural de gran magnitud puede llegar a afectarse". Esto implica una contingencia anual entre 300 y 900 millones de dólares, si el fenómeno ocurriera periódicamente cada cuatro años.

Para inundaciones, cuya magnitud es importante, la contingencia es de 17.000 millones de pesos, 8 ó 7 millones de dólares anuales, provisión que se debe hacer cada año debido a la regularidad del hecho.

Al respecto, el conferencista afirma: "con las evidencias que se tienen, es previsible que Colombia enfrente una situación similar cada cinco o seis años y en el balance del Estado, las contingencias implícitas debe incluir este tipo de rubros, de manera que el Estado pueda hacer provisiones que le permitan, en el momento que ocurra el siniestro, tener los recursos disponibles".

LOS COSTOS DE LA PAZ

Para calcular la provisión que debe hacer el Gobierno para enfrentar el conflicto armado que se libra en el país, el director de Planeación Nacional manifestó que se confrontaron los costos y beneficios pecuniarios de la actividad guerrillera. Tomando como base los datos de la Consejería de la Presidencia para la Defensa y la Seguridad, las estimaciones para el período 1991 y 1997 arrojan ingresos anuales de la guerrilla entre 370 y 680 millones de dólares, de los cuales se deriva un ingreso promedio de 470 millones de dólares. Estos ingresos dependen de actividades de tráfico de drogas, en un 41%; de robos y extorsión, en un 28%; de secuestros, en un 19%; de ingresos relacionados con corrupción, en un 4%, y de otras inversiones, en un 6%.

Al enfrentar las diferentes cifras de ganancias y gastos de la guerrilla, se tiene que el valor del ingreso esperado menos los costos anuales puede ser cercano a los 430 millones de dólares anuales. "Este fue un truco contable que hicimos, y que me indica que si yo estoy combatiendo una actividad ilícita cuyo ingreso anual es de 430 millones de dólares, yo tendría que

de los cuales se deriva el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres. En cuanto a los desastres de origen antrópico intencionados, cuya incidencia ha aumentado, la respuesta del Estado en términos financieros, de logística y de efectividad se ha ido desarrollando.

El Plan Nacional de Atención y Prevención de Desastres fue adoptado por el decreto 093 de 1998, y busca el conocimiento de los riesgos de origen natural y antrópico, incorpora la prevención y reducción de riesgos en la planificación y socializa la prevención y la mitigación de los desastres. Un ejemplo de cómo se ha enfrentado exitosamente una catástrofe natural fue el siniestro del Eje Cafetero y la acción del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, Forec, para atender de manera inmediata las consecuencias del terremoto. En ese entonces, el Gobierno declaró una situación de desastre natural e incorporó lineamientos específicos de intervención en el Plan Nacional de Desarrollo para construir la paz.

En términos de las respuestas a desastres antrópicos intencionados, que son derivados de la mano del hombre, Echeverry aseguró que hay actividades globales, como incremento real

eCONOMÍA

El 10% de la población en un fenómeno natural de gran magnitud puede llegar a afectarse". Esto implica una contingencia anual entre 300 y 900 millones de dólares, si el fenómeno ocurriera periódicamente cada cuatro años.



colocar en una cuenta una suma necesaria que me produzca por lo menos ese mismo monto en intereses anualmente", afirma el director de Planeación Nacional.

El costo de establecer la paz es el valor necesario para acabar con un negocio de estos rendimientos. Y haciendo unas precisiones, se necesitaría de por lo menos unos US\$7.000 millones como saldo, colocados a una tasa de interés del 6% anual, rendimientos que compensarían estos 430 millones de dólares. Pero adicional al cálculo contable de la paz, están los desastres intencionales que se derivan de la actividad guerrillera, como los atentados terroristas contra la infraestructura petrolera y energética, asaltos a poblaciones civiles, secuestro, desplazamiento forzado, ataques de las autodefensas, entre otros. Estos son costos explícitos que se derivan año tras año y que implican gastos para la nación.

LA RESPUESTA ESTATAL

El conferencista aseveró que el Estado colombiano contempla los desastres de origen natural o antrópico no intencionados,

en gastos de la Fuerza Pública entre 1998 y 2000, el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Fondo de la Seguridad Territorial, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el Programa de Atención a Víctimas de la Violencia y las operaciones contra la Subversión, las operaciones Fortaleza, Bolívar y Gato Negro. El gasto de la fuerza militar ha aumentado en respuesta a la acentuación del conflicto armado interno. Es el primer esfuerzo que se ha hecho sistemáticamente para enfrentar el conflicto. Ese incremento se refleja así: de US\$ 9.388 millones de dólares en 1999, a US\$17.000 millones en el 2000 y a US\$ 21.000 millones en el 2001.

Finalmente, el director de Planeación hizo énfasis en la necesidad de fortalecer la prevención en procesos de planificación en todos los niveles, además de la preparación, de la previsión y la logística, así como fortalecer la institucionalidad y los mecanismos de interacción entre sistemas existentes formales y no formales, y de un mayor compromiso de los sectores y entes territoriales en la gestión de riesgos.