

Dénes Martos

**LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS
PÚBLICOS**

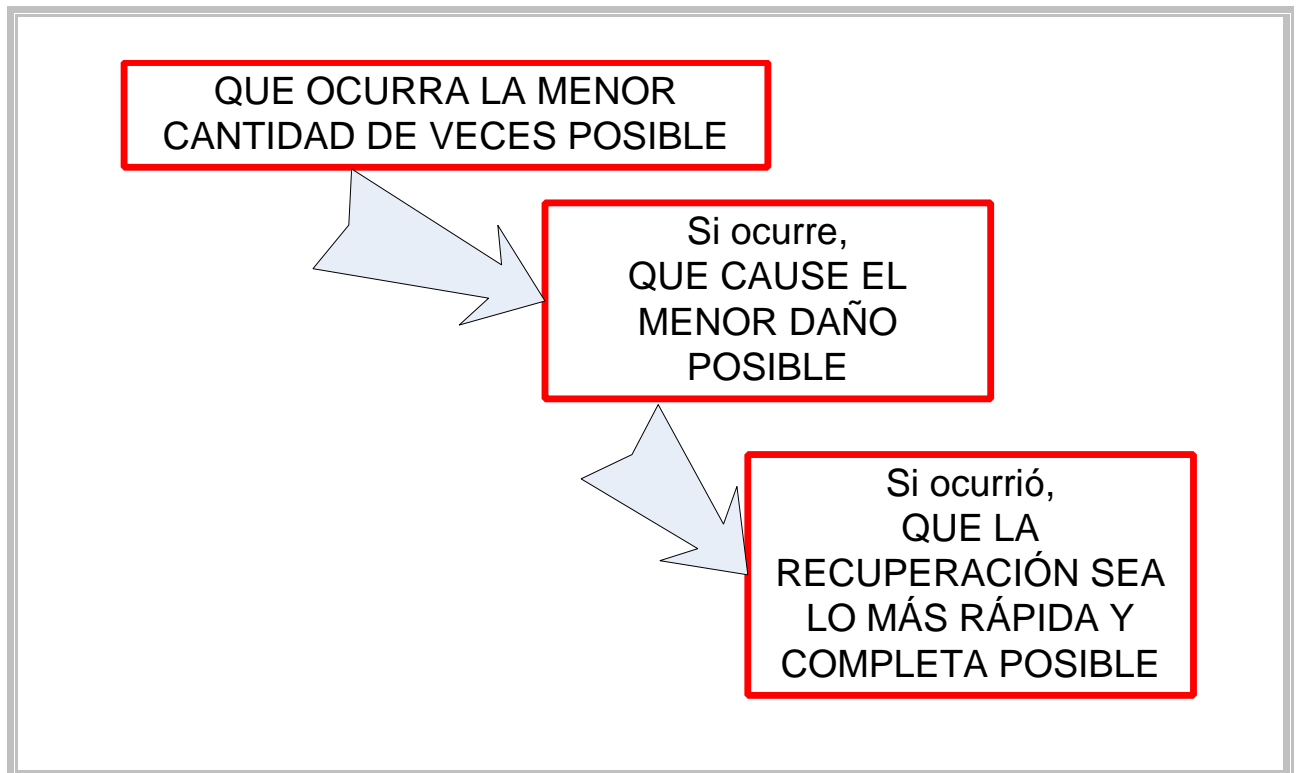
(Public Risk Management)

La Editorial Virtual
Buenos Aires – 2006

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
EL CAMBIO DE PARADIGMA	4
LA GESTIÓN DEL RIESGO PÚBLICO	4
LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO PÚBLICO	6
LAS EXPOSICIONES A RIESGO DEL ESTADO	6
RIESGOS CATASTRÓFICOS	6
RIESGOS ESPECÍFICOS	7
RIESGOS POLÍTICOS	9
METODOLOGÍA	11
INSTRUMENTACIÓN	12
III. CONCLUSIÓN.....	14

LA ESTRATEGIA BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS



Introducción

El cambio de paradigma

Las funciones del Estado vienen sufriendo fuertes cambios a lo largo de las últimas décadas. Esta realidad resulta particularmente visible en países como la Argentina donde, a partir de los años '90 del siglo pasado, se impusieron nuevos paradigmas que modificaron sustancialmente las estructuras tradicionales.

Una de las consecuencias más importantes de los cambios que ha sufrido la arquitectura del Estado actual es que, mientras por un lado algunas de sus tareas han pasado a la órbita de la actividad privada, por el otro lado y en las que ha retenido, se han acentuado las funciones de **control** y **previsión**. Especialmente en relación con aquellas actividades o servicios en las cuales un riesgo no debidamente administrado puede llegar a afectar tanto el patrimonio como el bienestar y hasta la vida misma de la población.

En la actualidad, tanto en los ámbitos nacionales como en los provinciales e incluso municipales, la mayoría de los países desarrollados ha implementado estructuras administrativas y operacionales para **prevenir, controlar y minimizar** las consecuencias de los distintos riesgos que pueden afectar la normal gestión de Gobierno.

La gestión del riesgo público

En muchos aspectos, los riesgos públicos no difieren esencialmente de aquellos a los cuales está expuesta cualquier actividad privada. Sin embargo, el riesgo público se diferencia del privado por varias características propias. Entre las muchas que podrían citarse cabe destacar:

- **Escala:** con suma frecuencia el riesgo público involucra ámbitos mucho mayores, tanto en lo geográfico como en lo demográfico. En el caso de una inundación, por ejemplo, el titular de una empresa asume la responsabilidad por lo que ocurra en el predio de su empresa y con sus empleados. En la misma inundación, un gobernador de provincia puede verse ante la responsabilidad por toda una región y por decenas o hasta centenares de miles de habitantes.
- **Gravedad consecucional:** en el ámbito privado, las consecuencias de una emergencia o una crisis están generalmente acotadas a la empresa, a sus clientes y a sus proveedores. Por el contrario, en el ámbito público, el “efecto cascada” de una emergencia o crisis puede llegar a producir consecuencias operacionales, económicas y hasta políticas incomparablemente más graves y extendidas.
- **Complejidad decisoria:** La estructura – en última instancia esencialmente jerárquica – del ámbito privado hace que el proceso de toma de decisiones, aun con sus complejidades propias, sea más expeditiva y simple que en el ámbito

público. Esto se comprueba especialmente en las tareas de planeamiento y previsión. En el ámbito público intervienen con frecuencia legislaturas y cuerpos colegiados que pueden llegar a centenares de miembros, lo cual obliga a debates mucho más prolongados y al manejo de conflictos de interés mucho más diversos y profundos. Esto no se comprueba tan sólo en cuanto a la sanción de normas sino, también, a la hora de decidir y adjudicar partidas presupuestarias.

- **Diversidad operacional:** El ámbito de las tareas desarrolladas por una empresa – aún en los grandes complejos verticalmente integrados – es, por regla general, más reducido y más acotado que el del Estado. Los gobiernos enfrentan actividades relacionadas con servicios, suministros, comunicaciones, salud, educación, seguridad, justicia, etc. etc. con un grado de diversidad e intensidad que muy difícilmente se dé en el ámbito de una empresa. A esto cabe agregar lo ya señalado en cuanto a la escala de las operaciones.
- **Asimetría de responsabilidades:** Mientras que en la esfera privada es frecuente que los miembros del equipo de planeamiento sean (al menos en gran medida) también los encargados de la implementación y ejecución, esto sucede con bastante menor frecuencia en el ámbito público. En muchos casos históricos reales las responsabilidades por el planeamiento y la previsión se diluyeron en las decisiones colegiadas del Legislativo y luego la responsabilidad operacional y el resultado concreto de la acción ante una crisis o emergencia recayó en el relativamente reducido número de personas que componían el Ejecutivo.

Aún así, en principio, las técnicas y metodologías desarrolladas para la administración de riesgos en la esfera privada son aplicables al Estado. Esto es así por dos motivos:

1. Los riesgos tomados en si mismos, genéricamente hablando, son en muchos casos iguales o por lo menos similares (incendio, inundación, huracán o vendaval, granizo, crimen, deslealtad de empleados, enfermedades profesionales, rotura de maquinarias o instalaciones, pérdida de ingresos, etc.).
2. También es similar la metodología desarrollada para detectar esos riesgos y establecer su frecuencia y su severidad, así como para proponer estrategias de minimización, control y transferencia de riesgos.

Sin embargo, el riesgo público – y muy especialmente el riesgo político – requiere tanto métodos como procedimientos propios. Dada la gran extensión y diversidad de las actividades y responsabilidades del Estado frente a, literalmente, millones de personas, la simple transposición de las técnicas del mundo privado al público conlleva un considerable riesgo propio: el de la inadecuación.

La administración del riesgo público

Las exposiciones a riesgo del Estado

Conceptualmente, los riesgos pueden dividirse de acuerdo a muchos criterios. Una subdivisión muy útil es la que establece: (A)- Riesgos catastróficos o “Actos de Dios” y (B)- Riesgos específicos o puntuales. La gran diferencia entre ambos es que mientras los riesgos específicos pueden ser evitados mediante adecuadas medidas preventivas, los catastróficos son inevitables y en buena medida impredecibles aún cuando es mucho lo que puede hacerse para minimizar sus consecuencias. Por ejemplo: la rotura de una turbina generadora de energía eléctrica puede evitarse mediante un adecuado mantenimiento predictivo y preventivo; un huracán no puede evitarse, pero sus consecuencias pueden reducirse instrumentando eficaces normas de construcción y su ocurrencia puede al menos evaluarse mediante estimaciones probabilísticas.

Riesgos catastróficos

En esta categoría cabe considerar principalmente:

- ◆ Inundaciones y daños por agua en general (obstrucción de cloacas, desagües pluviales, rotura de cañerías principales, etc.)
- ◆ Granizo
- ◆ Huracán, ciclón, vendaval y tornado.
- ◆ Incendios no controlables o difícilmente controlables (refinerías petroleras, grandes depósitos de inflamables, incendios forestales, etc.)
- ◆ Actividades sísmicas y otros fenómenos de la naturaleza.

Las consecuencias de estos eventos para el Estado son múltiples y conllevan por regla general un alto costo financiero, político y social. Pueden apuntarse incidencias sobre:

Presupuesto	Necesidad de gestionar y otorgar créditos a los ciudadanos damnificados, generalmente a tasas blandas o, incluso, créditos no retornables.
Obras Públicas	Necesidad de reparar, reconstruir y/o reemplazar bienes públicos afectados o destruidos por el evento.
Gastos directos	Incurridos en el control del evento y sus consecuencias inmediatas tales como afectación de recursos de asistencia sanitaria, defensa civil, apoyo de efectivos de la fuerza pública, etc.
Imagen política	Evaluación inmediata del desempeño de la autoridad de aplicación responsable por el control de la situación y la reparación de los daños. La acción desplegada antes, durante y después del siniestro

	puede muy bien decidir el futuro político del funcionario o del partido involucrados.
Gastos indirectos	Impacto sobre la actividad general de la zona afectada (pérdida de producción, mayores gastos corrientes, pérdida de ingresos, demandas judiciales promovidas por los damnificados, etc.). Es de destacar que la experiencia internacional indica que los daños indirectos producidos por un siniestro se hallan en el orden de 8 a 32 veces el daño directo en la enorme mayoría de los casos. Lo que sucede es que rara vez se hace el cálculo exhaustivo y prolijo de estos gastos.
Impuestos	Pérdida de ingresos y recursos genuinos por parte del Estado, ya sea debido a una menor recaudación fiscal (ocasionada por una disminución de la actividad en la zona afectada) o bien debido a una forzosa condonación de deudas o moratoria fiscal.

Riesgos específicos

Bajo este rubro cabe considerar cualquier evento que pueda tener un impacto sobre el considerablemente amplio espectro de los bienes, funciones, actividades o áreas de decisión del Estado, como ser:

♦ **Bienes patrimoniales del Estado**

- ✓ **Bienes Inmuebles:** edificios, construcciones (incluyendo autopistas, puentes, diques y obras civiles en general) que pueden verse afectados por riesgos tales como incendio, colapso, explosión, etc. En esto deben incluirse todos los inmuebles afectados directamente a la administración pública como aquellos destinados a escuelas, hospitales, comisarías, justicia y otras reparticiones públicas; ya sean propios o alquilados.
- ✓ **Automotores y equipos:** flotas de vehículos (automóviles particulares, ambulancias, patrulleros, camiones y camionetas) , incluyendo maquinaria vial y/o de construcción, utilizados por reparticiones públicas o funcionarios públicos, que pueden verse afectados por toda una gama de eventos: incendio, robo, destrucción parcial o total, accidentes con incidencia en posibles demandas por responsabilidad civil, etc.
- ✓ **Maquinaria, instalaciones y equipos:** equipamiento en general que no forme parte integral de un edificio o un bien inmueble y que puede estar expuesto a roturas, implosión, explosión, robo, vandalismo, etc. En este rubro cabe considerar también toda la infraestructura de informatización electrónica y de procesamiento de datos.

- ♦ **Planes, Programas y Proyectos en curso:** obras en ejecución, obras proyectadas que dependen de determinadas condiciones (p. ej. suministro de

servicios que deben ser restablecidos antes del inicio de obra), programas de asistencia que dependen del estado de vías de comunicación y transporte, etc. En general, pertenecen a este rubro todas las actividades – en curso o proyectadas – que pueden verse interrumpidas o demoradas por la ocurrencia de un evento.

◆ **Controles y Servicios**

- ✓ Control de proveedores, contratistas y subcontratistas: especialmente en el caso de un siniestro o conflicto seguramente surgirán cuestiones tales como verificación del cumplimiento con la legislación vigente; existencia de garantías o cauciones; contratación de seguros obligatorios, etc.
- ✓ Servicios: Aún cuando se hayan realizado privatizaciones, las tareas de auditoría y control por parte del Estado siguen siendo necesarias, especialmente en cuanto a garantizar la adecuada prestación y la continuidad de los servicios públicos esenciales tales como:
 - Suministro de energía eléctrica.
 - Suministro de gas
 - Suministro de agua corriente
 - Transportes
 - Comunicaciones

◆ **Responsabilidades**

- ✓ Demandas contra el Estado: demandas por eventos de Responsabilidad Civil en las cuales el Estado resulte demandado por cualquier acontecimiento, especialmente los ocurridos en plazas públicas, medios de transporte, escuelas, universidades, colegios, hospitales, etc.-
- ✓ Riesgos del trabajo: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales sufridas por empleados públicos o personal en relación de dependencia del Estado, según lo normado por la Ley 24.557

◆ **Posibilidades estratégicas**

- ✓ Gobernabilidad: reducción del margen de maniobras para la toma de decisiones por factores tales como pérdida de prestigio a raíz de catástrofes o crisis, desertión de aliados ante aparente o real mal desempeño, exasperación de la opinión pública, magnificación por parte de la oposición de consecuencias sufridas a causa de un evento.
- ✓ Relaciones institucionales internas: relaciones con el Estado Nacional y con Estados provinciales; daños directos o indirectos ocasionados a estos Estados como consecuencia de eventos ocurridos en áreas de responsabilidad propia; necesidad de obtener subsidios de – o de erogar indemnizaciones a – otros Estados para compensar daños sufridos o causados.

- ✓ Relaciones institucionales externas: relaciones con operadores externos (financieros, políticos y otros); pérdida de capacidad crédito; *defaults*; intereses adicionales por pagos diferidos sobre préstamos; imposibilidad de cumplir con obligaciones o acuerdos internacionales, etc.

Las consecuencias de estas exposiciones pueden llegar a ser muy onerosas para el Estado, aún cuando no necesariamente adquieran la trascendencia pública de las catástrofes. Pueden apuntarse incidencias sobre:

Presupuesto	Necesidad de financiar la restauración, reparación o reposición de los bienes dañados.
Litigios	Necesidad de responder a las demandas presentadas por ciudadanos afectados, con los consiguientes gastos judiciales y extrajudiciales. Necesidad de accionar contra terceros por daños ocasionados a bienes del Estado y recuperar de terceros los daños y/o perjuicios ocasionados al Estado.
Operabilidad	Pérdida de la capacidad operativa del Estado en los rubros afectados con la consiguiente necesidad de cubrir esa merma con alternativas más costosas o menos eficaces.
Imagen pública	Impacto sobre la confiabilidad en la eficiencia de la administración pública, dependiendo de las circunstancias del siniestro y de las acciones desplegadas para hacer frente a sus consecuencias.
“Efectos cascada”	Dada la importancia y de la interrelación de algunos bienes y servicios que están bajo la responsabilidad del Estado, un evento de relativamente pequeña magnitud puede desencadenar consecuencias socioeconómicas considerables y de un impacto comparable al de una catástrofe.

Riesgos políticos

Al margen de los riesgos inherentes a la propia actividad política – y que podrían considerarse como riesgos políticos “puros” – la administración pública se halla expuesta a diversos riesgos que, al menos en su origen, responden o se inspiran en móviles que resultan ser políticos en última instancia.

Entre ellos conviene destacar:

◆ **Terrorismo:**

El análisis del terrorismo político es muy complejo y su detalle no corresponde aquí. No obstante, es pertinente señalar al menos dos características esenciales que deben tenerse presente para su tratamiento:

1)- La acción terrorista es básicamente imprevisible: Mientras la acción militar convencional responde generalmente a consideraciones racionales del tipo costo-beneficio, las acciones terroristas rara vez se detienen en este tipo de análisis. En el fondo, las decisiones operativas del terrorismo son fuertemente irracionales y, por lo tanto, imprevisibles – ya que la irracionalidad es, en si misma, imprevisible. Es el terrorista el que elige el momento, el objetivo, el lugar y el modo de su operación. A su vez, las motivaciones para esta elección muchas veces no siguen un patrón de conducta racional, con lo cual se vuelven muy difíciles y acaso imposibles de prever. La herramienta más adecuada para esta exposición a riesgo ha demostrado ser una eficaz y eficiente estructura de información e inteligencia aunada con equipos operativos de rápido despliegue y gran capacidad de acción.

2)- La acción terrorista no siempre se dirige al enemigo directo: esto es especialmente importante a la hora de decidir alianzas políticas. La regla básica a considerar en esto es que los aliados se aceptan siempre con beneficio de inventario. Aceptando a un aliado se aceptan también los enemigos de ese aliado y, consecuentemente, se asume el riesgo de ser atacado por dichos enemigos.

◆ **Sabotaje, Obstaculización:**

Mientras el riesgo del terrorismo proviene generalmente de ámbitos separados y claramente enfrentados con la estructura propia, los riesgos de sabotaje u obstaculización provienen, por regla, de esa misma estructura. En otras palabras: mientras el terrorismo puede concebirse como un riesgo “externo”, el sabotaje es conceptualmente un riesgo “interno”.

Si bien las motivaciones, las acciones y las consecuencias pueden ser las mismas en ambos casos, en este ámbito en especial no cabe descartar nunca la posibilidad de enemistades o motivaciones puramente personales; y hasta motivaciones políticas y personales actuando simultáneamente.

Uno de los aspectos más peligrosos de este tipo de riesgo es que puede ocurrir durante una considerable cantidad de tiempo antes de ser descubierto. No tiene por qué ser evidente y notorio. En consecuencia, la instrumentación de normas, procedimientos y auditorías resulta esencial para combatirlo.

◆ **Atentado personal:**

La eliminación física de la persona-clave de un gobierno ha sido, desde hace siglos, el objetivo subyacente a todos los magnicidios. Este riesgo comienza a gestarse cuando un funcionario de enérgica actuación se percibe – o al menos es percibido por sus enemigos políticos – como esencial para la continuidad del Gobierno. Una de las formas de reducir este riesgo es, precisamente, disminuyendo la percepción de imprescindibilidad de la persona en cuestión con una política comunicacional y mediática que ponga un adecuado énfasis sobre equipos de trabajo y el trabajo en equipo.

No obstante, tampoco deben descartarse los riesgos relacionados con la criminalidad

común (extorsión, secuestro, chantaje, etc.) que se controlan con las medidas de seguridad tradicionales.

◆ **Fraude, Corrupción, Deslealtad:**

Si bien estos riesgos caben dentro de la esfera de la criminalidad común, en el ámbito político sus consecuencias tienden a ser mucho más graves que en el ámbito privado. Aparte de la legislación que norma los deberes del funcionario público, la responsabilidad estrictamente penal es trascendida por lo que se entiende por “responsabilidad política”, con lo cual un adecuado y claro deslinde de esa responsabilidad se vuelve esencial para prevenir este tipo de riesgos.

Metodología

Las modernas técnicas de administración de riesgos constituyen una poderosa herramienta para el análisis, la gestión y el gerenciamiento de los riesgos públicos. En forma muy sintética, la metodología para la realización de un ejercicio de *Risk Management* consiste en el cumplimiento de las siguientes etapas secuenciales:

- **Identificación** de riesgos implícitos y explícitos, comprendiendo: riesgos físicos, riesgos a las personas, y riesgos legales.
- **Evaluación** del Impacto de cada tipo de exposición a riesgo. Para ello, se determina la frecuencia de cada riesgo, lo que permite conocer su probabilidad de ocurrencia y la severidad de los daños directos e indirectos que ocasionaría la ocurrencia de un evento o siniestro.
- **Diseño de una estrategia y de los proyectos principales** para la administración de la problemática de todos los riesgos identificados y evaluados. Esta etapa implica, en primer término, definir una **Política** o estrategia para el tratamiento de los riesgos a los cuales se expone la institución. Para ello se toman en cuenta varios factores, tales como, por ejemplo, la actitud de la propia institución hacia el riesgo (existen actitudes adversas o proclives al riesgo en distintos grados y por distintas razones). En el caso del sector público, también se toman en cuenta las consecuencias políticas y el impacto sobre la opinión pública que pueden generar determinados siniestros. Una vez decidida la estrategia o Política general, se definen luego los proyectos principales que la instrumentarán, teniendo en cuenta las posibilidades reales que existen para :
 - **Eliminar** los riesgos innecesarios, abandonando actividades superfluas, incorporando tecnologías más seguras, o adoptando medidas económicas, legales o de otra naturaleza que permitan neutralizar la exposición.
 - **Asumir** el riesgo, cuando su severidad se considere lo suficientemente leve como para resultar aceptable; cuando su frecuencia sea tan baja que su ocurrencia resulte altamente improbable; o cuando existan recursos

suficientes como para hacer frente a los posibles daños sin comprometer seriamente a la institución.

- **Minimizar** el riesgo, cuando se puedan adoptar medidas que permitan reducir ya sea su frecuencia o su severidad.
- **Transferir** el riesgo, cuando su impacto económico, legal o político se evalúa excesivamente elevado. Esta medida implica la opción, entre otras, de contratar programas de seguros integrales que encuadren dentro de la política de riesgos del gobierno.
- **Instrumentación** de los proyectos, definiendo responsabilidades, cronogramas, metas, objetivos y costos dentro del marco de los programas y planes correspondientes.
- **Auditoría y seguimiento** de la instrumentación para verificar su cumplimiento y para vigilar su constante adecuación a necesidades que pueden ser cambiantes.

Instrumentación

Para la correcta administración del riesgo público, el Estado necesita instrumentar una correcta estrategia de previsión. Esta estrategia, una vez definida conceptualmente y expresada en una Política, se instrumenta normalmente en tres ámbitos principales: programas, planes y servicios.

Los programas constituyen el conjunto de proyectos, metas y objetivos necesarios para cumplir con la Política decidida.

Los planes conforman un cuerpo de normas, procedimientos y roles definidos para la prevención y para la acción necesaria en caso de producirse un evento.

Los servicios, por último, constituyen la estructura de apoyo necesaria para desarrollar, controlar, auditar y mejorar la instrumentación de la Política.

En términos esquemáticos, estos tres ámbitos pueden describirse como sigue:

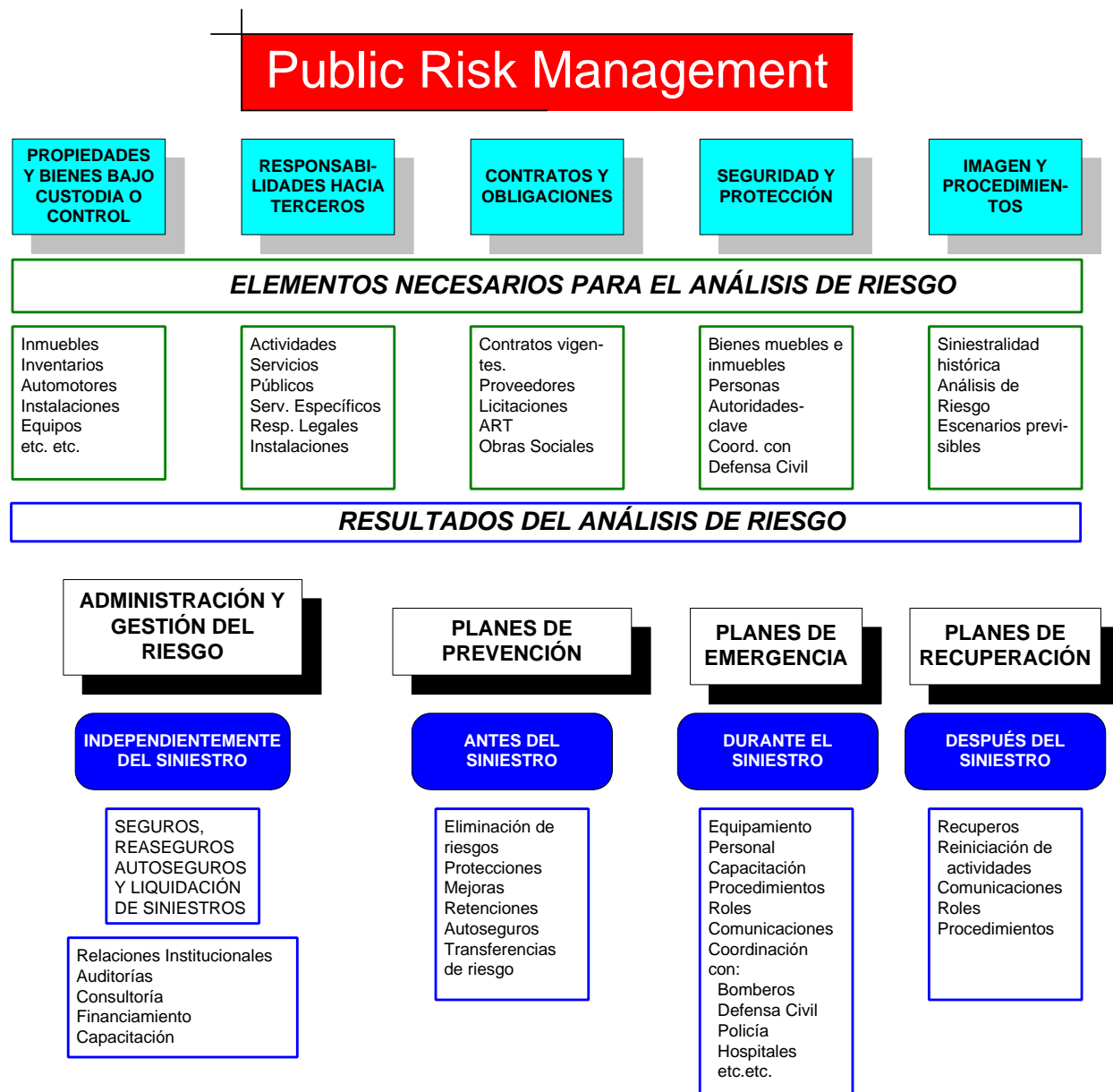
◆ **Programas**

- ◆ **Eliminación de riesgos:** establecimiento de medidas y acciones tendientes a eliminar las exposiciones a riesgo innecesarias, ya sea mediante la incorporación de tecnología más segura o bien mediante el abandono de la actividad a la cual le es inherente la exposición, siempre y cuando dicha actividad sea realmente prescindible.
- ◆ **Control de riesgos:** instrumentación de medidas para reducir ya sea la frecuencia, ya sea la severidad, o bien ambos parámetros, de un posible siniestro.
- ◆ **Retención de riesgos:** montaje y administración de la estructura necesaria para gestionar programas de autoseguro y de retención de riesgos.

- ◆ **Transferencia de riesgos:** licitación, colocación y administración de los riesgos transferidos ya sea contractualmente o a través de opciones de seguros, reaseguros y herramientas financieras.

- ◆ **Planes**
 - ◆ **Planes de prevención:** corresponden a la instrumentación de la Política de Administración Riesgos que se haya definido, con el objeto de actuar **ANTES** de la ocurrencia de cualquier siniestro y con el fin de evitarlo dentro de todo lo humanamente posible.
 - ◆ **Planes de emergencia:** corresponden a la instrumentación de las medidas inmediatas que deben ser tomadas **DURANTE** la ocurrencia de un siniestro o emergencia, con clara asignación de roles y recursos a las diferentes personas o instituciones involucradas.
 - ◆ **Planes de recuperación o continuidad:** se relacionan con las medidas a tomar **DESPUÉS** del evento orientadas a restaurar la operatividad normal lo antes posible.

- ◆ **Servicios**
 - ◆ **Administración de siniestros:** valuación y liquidación de los siniestros ocurridos, relacionados con riesgos retenidos, autoasegurados o transferidos.
 - ◆ **Auditoría de planes y programas:** verificación del grado de cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos. Eventualmente con este servicio se conecta también la elaboración de sugerencias y recomendaciones para el mejoramiento de todo el esquema instrumentado.
 - ◆ **Sistemas y herramientas:** desarrollo de sistemas (software) y herramientas para facilitar las tareas administrativas y construir escenarios de hipótesis de siniestro.
 - ◆ **Relaciones Institucionales de Crisis:** servicios de comunicaciones coherentes, oportunas y precisas para salvaguardar las responsabilidades del Estado y de los funcionarios públicos en casos de catástrofes y crisis.
 - ◆ **Consultoría específica:** servicios de consultoría para hallar los métodos más eficaces de manejar riesgos, programas y planes de alta complejidad.



III. Conclusión

Las técnicas del *Risk Management* constituyen un poderoso arsenal de herramientas y métodos para la administración de los riesgos del Estado. Brindan opciones concretas y efectivas para dominar catástrofes, y protegen tanto al Estado como a sus funcionarios de las consecuencias adversas de una amplia gama de siniestros.