



# NOTA DE ORIENTACIÓN

# FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN EN

# PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE RIESGOS

## VISIÓN GENERAL

La pandemia de COVID-19 ha mostrado la deficiente preparación de los gobiernos a la hora de abordar la naturaleza sistémica del riesgo, así como la prioridad y la inversión escasas que se asignan a la prevención y la resiliencia. Dada la realidad de los efectos climáticos, si se continúa con el enfoque actual, se seguirán afrontando pérdidas cada vez mayores.

Según las estimaciones, el total de pérdidas aseguradas derivadas de amenazas naturales y desastres provocados por el ser humano en 2020 alcanzó los 187.000 millones de dólares, lo que representa un aumento del 25% con relación a 2019<sup>1</sup>. Los costos socioeconómicos indirectos de los desastres son muy superiores. Además, apenas entendemos el daño y las pérdidas para los ecosistemas que se derivan de los desastres.

Sin embargo, en algunos países, los fondos públicos nacionales asignados a la prevención de riesgos como objetivo principal se sitúan en promedio por debajo del 1% del presupuesto nacional, lo que apunta a una inversión insuficiente crónica en reducción del riesgo de desastres (RRD).

Además, las inversiones del mercado de capitales no tienen en cuenta todavía el riesgo de desastres y, esencialmente, están financiando las catástrofes futuras. Existe la impresión equivocada de que la prevención del riesgo de desastres es responsabilidad exclusiva del sector público, no una cuestión a la que el sector privado deba prestar atención. Los costos reales de los desastres no se tienen en cuenta en la adopción de decisiones sobre inversiones del sector privado, y sigue siendo difícil incluir estos costos y beneficios en los modelos financieros y balances generales.

Las medidas actuales no se corresponden con la magnitud del desafío, es decir, la acumulación rápida de riesgos de desastres que tienen carácter sistémico, interconectado y en cascada. Si los gobiernos desean lograr el resultado y objetivo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>2</sup> de manera eficaz y eficiente, deben adoptar medidas dirigidas a revertir esta tendencia.

### ASPECTOS FUNDAMENTALES:

- La sostenibilidad y la resiliencia son dos caras de la misma moneda. Para garantizar que las inversiones son sostenibles es necesario que tengan en cuenta los riesgos.
- Es crucial crear una “resiliencia” duradera: la capacidad para hacer frente a las perturbaciones, adaptarse a las situaciones de estrés y, en última instancia, utilizar las crisis como vías de transformación. Pero esto no es posible sin la financiación adecuada.
- Los gobiernos no conceden prioridad a la reducción del riesgo de desastres porque lo ven como el costo de algo que tal vez no suceda nunca, lo que da pie a impactos devastadores cuando realmente se producen, ya que en realidad se trata de “cuándo sucederán”, no de “si sucederán”.
- Tan solo 47 céntimos de cada 100 dólares gastados en ayuda para el desarrollo entre 2010 y 2018 se destinaron a la reducción del riesgo de desastres.
- Inversiones mundiales de 1,6 billones de euros en estrategias apropiadas de reducción del riesgo de desastres podrían evitar pérdidas de 6,4 billones de euros.
- Es necesario promover un enfoque centrado en la resiliencia que se aplique de manera obligatoria en todas las inversiones, tanto públicas como privadas.
- Al desarrollar la financiación climática y sostenible, es importante integrar la reducción del riesgo de desastres con el propósito de reorientar la financiación y los flujos financieros en su apoyo.

<sup>1</sup> Swiss Re (2020). [El Instituto Swiss Re estima que en 2020 se alcanzaron pérdidas aseguradas por catástrofes en todo el mundo por valor de 83.000 millones de dólares. Esto significa que se trata del quinto año más costoso registrado.](#)

<sup>2</sup> Véanse los párrafos 16 y 17 del [Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030](#).

## LOS DESAFÍOS

En el período comprendido entre 2005 y 2017, se destinaron 137.000 millones de dólares a la asistencia para el desarrollo relacionada con desastres, y 9,60 dólares de cada 10 se gastaron en labores de respuesta de emergencia, reconstrucción, auxilio y rehabilitación. Por otra parte, menos del 4% del total —5.200 millones de dólares— se invirtió en prevención y mitigación de desastres, y en preparación frente a ellos<sup>3</sup>.

La resiliencia a los desastres no se prioriza porque se percibe de manera equivocada como una esfera que entraña riesgos políticos, es decir, como el costo de algo que podría no suceder nunca durante una legislatura, y en la mayoría de los casos faltan incentivos visibles que se comuniquen adecuadamente. Nos hallamos en un círculo vicioso en el que el aumento rápido de los costos financieros asociados a los desastres limita la capacidad de los gobiernos para movilizar y proporcionar los fondos necesarios, y los atrapa en el ciclo de desastre-respuesta-recuperación-repetición. Aunque en los últimos años se ha logrado avanzar sustancialmente al actualizar la inversión en la reducción previa del riesgo, se mantiene la tendencia a depender de la respuesta, reconstrucción y rehabilitación *a posteriori*.

Es habitual que muchos gobiernos, empresas e instituciones financieras de todas las formas y tamaños no incorporen en la adopción de decisiones financieras las consideraciones relacionadas con la exposición y las vulnerabilidades ante la variedad de amenazas especificadas en el Marco de Sendai. Es posible que los datos y las pruebas disponibles para incorporar los análisis de riesgos y amenazas pertinentes en las decisiones financieras sean limitados en ciertas zonas geográficas y sobre determinadas amenazas, y que el acceso resulte complicado para las personas no expertas.

No existen pruebas sustanciales de que las decisiones de inversión estén considerando los riesgos de desastres en el nivel de las transacciones; por ejemplo, los 2 billones de libras esterlinas en activos gestionados por los planes de pensiones del Reino Unido se encuentran expuestas a riesgos relacionados con el clima<sup>4</sup>. A pesar de la gravedad de las amenazas sistémicas, prolongadas y de gran escala, cabe la posibilidad de que los inversionistas (públicos y privados) sigan tratando estos riesgos como algo remoto, limitado, incierto o no cuantificable en el marco de un activo o proyecto individual, y que por tanto los externalicen. La dependencia continuada de horizontes a corto plazo como base de las decisiones financieras sigue siendo un factor que contribuye significativamente a que los encargados de formular políticas, inversionistas, empresas y promotores de proyectos no tengan plenamente en cuenta los riesgos de desastres ni les den respuesta.

En la actualidad, gran parte de las políticas, regulaciones y prácticas de contabilidad no obligan a considerar ni a revelar los impactos financieros de los desastres y, si bien es posible que la tendencia esté cambiando poco a poco, las medidas se limitan principalmente a los riesgos climáticos. Si el riesgo de desastres no se calcula adecuadamente o se subestima su precio, puede tener un impacto financiero en la cuenta de resultados o el balance general de una organización, ya se trate de una empresa, una entidad crediticia o un inversionista institucional.

Estamos siendo testigos de las consecuencias de esto en tiempo real.

Se necesita de manera imperiosa un nuevo “contrato social” sobre la inversión en la resiliencia frente a los desastres que establezca las obligaciones y responsabilidades de los gobiernos, organismos de financiación y el sector privado en relación con la gestión de las externalidades negativas derivadas de los riesgos de desastres.

## POLÍTICAS RECOMENDADAS

Invertir en la reducción del riesgo de desastres es un condición previa para desarrollar la sostenibilidad en un clima que cambia con rapidez. Resulta viable y tiene sentido desde el punto de vista financiero. Inversiones mundiales de 1,6 billones de euros en estrategias apropiadas de reducción del riesgo de desastres podrían evitar pérdidas de 6,4 billones de euros<sup>5</sup>.

El ámbito de las políticas se encuentra en una encrucijada. Ante un margen fiscal cada vez más ajustado y dilemas existenciales sobre si continuar destinando los escasos recursos públicos a las medidas de alivio inmediato o invertir en la reducción del riesgo de desastres —lo que incluye iniciativas de recuperación sostenibles más inclusivas—, los dirigentes políticos que discuten la financiación para el desarrollo en la era de la COVID-19 han reconocido el valor de invertir en la reducción previa del riesgo de desastres con el fin vincular los enfoques a corto y a largo plazo, al tiempo que se hace frente al cambio climático y se garantiza la sostenibilidad general. **Pero esto requiere un cambio radical de mentalidad en todo el sistema financiero, es decir, el abandono de una perspectiva a corto plazo, y que no concede prioridad al riesgo de desastres, en favor de un “enfoque de financiación centrado en la resiliencia”<sup>6</sup> que se aplique de manera obligatoria en todas las inversiones, tanto públicas como privadas.**

El compromiso político, junto con la aceptación y el apoyo públicos, representa un elemento de apoyo fundamental para que todas las políticas promuevan esta agenda. Entender los elementos básicos de este enfoque, y brindarle apoyo, garantizará la implementación sostenida de las distintas políticas posibles, de manera que no se perciban como una tendencia pasajera o ligada a un partido o personalidad política particular. Esto requiere campañas de comunicación que ayuden a entender mejor la reducción del riesgo de desastres y la importancia de invertir en prevención.

Las siguientes opciones pueden contribuir a cambiar las decisiones de inversión y aumentar la financiación dirigida a la prevención de riesgos:

### Reformar el entorno normativo y fortalecer la supervisión

**Integrar el riesgo de desastres en la inversión pública y privada:** todas las decisiones, independientemente de si atañen a la inversión de capital, el gasto social o la protección ambiental, tienen potencial para reducir o incrementar los riesgos. Los gobiernos y organismos reguladores nacionales han de definir las inversiones sostenibles y resilientes a los desastres y codificar mediciones del riesgo en las inversiones más generales con el fin de cambiar el comportamiento de los inversionistas y concienciar del riesgo de desastres. Esto exigirá reformas normativas y de las políticas financieras y de inversión, así como orientación dirigida a los mercados y coordinación entre todos los sectores. Es necesario que las mediciones del riesgo de desastres se tengan en cuenta en la formulación de las calificaciones crediticias, en los índices que miden el atractivo de los sectores y los países para las inversiones, y en las previsiones del desempeño tanto de las empresas como de los países. La revelación obligatoria del riesgo de desastres debe formar parte de las obligaciones jurídicas de presentación de informes de las empresas, las instituciones financieras y los gobiernos.

<sup>3</sup> UNDRR (2019), “[Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres](#)”.

<sup>4</sup> Financial Times (2021), “[UK pension schemes face new climate risk reporting rules](#)”.

<sup>5</sup> Global Commission on Adaptation (2019), “[Adapt now: a global call for leadership on climate resilience](#)”.

<sup>6</sup> UNDRR (2019), “[Opportunities to Integrate Disaster Risk Reduction and Climate Resilience into Sustainable Finance](#)”.

**Garantizar que las instituciones financieras y las entidades bancarias armonicen sus estrategias, operaciones y actividades con el Marco de Sendai:** los bancos centrales y supervisores financieros, incluidos los auditores, necesitan integrar la sostenibilidad y el conjunto de impactos de las amenazas potenciales —como las amenazas y riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados—, de conformidad con el Marco de Sendai, en el seguimiento de la estabilidad financiera y en la supervisión financiera. Los gobiernos nacionales, a través de la regulación de los mandatos de los bancos centrales y los supervisores, necesitan integrar la reducción del riesgo de desastres en las actividades de las instituciones financieras y las entidades bancarias con el fin de garantizar que sus decisiones sobre concesión de préstamos respalden los objetivos generales en materia de resiliencia frente a los desastres. Otro paso crucial es mejorar la orientación sobre la integración del riesgo de desastres en los procesos de adquisición, las prácticas contables y las normas de contabilidad nacionales e internacionales (como las Normas Internacionales de Información Financiera o las emanadas del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad).

**Crear un entorno propicio para la eficacia de los seguros:** aunque la transferencia del riesgo no sea sinónimo de la reducción del riesgo, el mercado de seguros podría desempeñar un papel importante en dicha reducción, pero solo si hay un entorno propicio que permita procesos apropiados de fijación de precios, cobertura y contratación. El sector de los seguros no solo puede aumentar la franja de protección, sino que, si actúa de manera apropiada a través de cambios normativos, podría invertir también en prevención del riesgo y aumento de la resiliencia, prevenir la acumulación de deuda a causa de los desastres y reducir los costos de los seguros. Las mutuas y cooperativas de seguros pueden igualmente ofrecer inversiones en reducción de riesgos. Asimismo, el sector de los seguros puede contribuir a entender la repercusión de los desastres en distintos sectores a través de la evaluación del riesgo de desastres como condición previa del establecimiento de primas.

## Generar una base empírica

**Realizar un seguimiento de la financiación de la prevención:** el seguimiento de los flujos de financiación en el ámbito de la prevención del riesgo, junto con otros datos fiscales, ayudaría a determinar qué volumen de inversión de la asignación presupuestada se ha utilizado y, lo que es más importante, la cantidad que alcanza el objetivo o la acción previstos. Los observatorios en los planos nacional, regional o mundial podrían ayudar a cuantificar y hacer un seguimiento de las inversiones, lo que, con el respaldo del análisis de la relación costo-beneficio, permitirá a los sectores público y privado medir los resultados reales de las inversiones en la reducción del riesgo de desastres. Tales observatorios podrían utilizar las metodologías existentes y mejorarlas etiquetando las inversiones en prevención.

**Realizar exámenes de los presupuestos que tengan en cuenta los riesgos:** en aras de una gestión del riesgo de desastres integral y sostenible desde el punto de vista financiero, es necesario preparar una cartera de inversión en reducción del riesgo que tenga en cuenta todas las fases del ciclo de gestión de riesgos. Unos exámenes de presupuestos que tengan en cuenta la reducción del riesgo de desastres pueden demostrar el porcentaje directo e indirecto de la asignación a la RRD y los gastos relacionados en cada sector particular. En combinación con evaluaciones de los riesgos sólidas, estos exámenes podrían facilitar pruebas sobre las pérdidas potenciales derivadas de diversas amenazas, e identificar distintos sectores que requieren mayor inversión a corto y largo plazo. Con el fin de garantizar que los exámenes de los presupuestos no siguen siendo un mero ejercicio puntual *ad hoc*, es necesario desarrollar e institucionalizar sistemas de seguimiento y control específicos.

**Aumentar el uso y la aplicación de datos financieros y sobre riesgos:** aunque ha habido numerosas iniciativas orientadas a recopilar datos sobre riesgo, exposición y vulnerabilidad ante amenazas, y datos sobre las pérdidas ocasionadas por desastres asociados con amenazas naturales y provocadas por el ser humano, así como a facilitar el acceso a ellos, cabe ampliar considerablemente su uso y su interconexión con la adopción de decisiones financieras. En particular, es importante garantizar que la justificación financiera de la reducción de riesgos —p. ej. datos completos de los costos financieros, económicos, sociales y ambientales de las amenazas o del valor de las medidas preventivas— sigue un formato utilizable por el sector de las inversiones. Sería esencial examinar la aplicación de los datos mundiales de observación de la tierra, los macrodatos y la inteligencia artificial. Los análisis de la relación costo-beneficio basados en la información sobre los riesgos serían asimismo útiles para determinar en qué medida es posible prevenir o reducir el riesgo, y se podrían integrar en los marcos nacionales de financiación.

## Modelos de financiación nuevos e innovadores

**Promover la financiación combinada e introducir la prevención en los bonos:** no todos los proyectos sobre resiliencia se pueden financiar con recursos públicos, que suelen estar sujetos a las restricciones de unos presupuestos limitados y a las prioridades en competición. Además, dado que las instituciones del sector público no son las únicas que se benefician de un aumento en la resiliencia, debería ser posible que los proyectos de prevención de riesgos recurran a la financiación de todos los beneficiarios potenciales. Los modelos de financiación innovadores, como la financiación combinada y la inversión de impacto, se han convertido en herramientas destinadas a abordar los riesgos y fomentar las inversiones privadas que puedan transformar la vida de las personas y contribuir a la implementación del Marco de Sendai. Existe asimismo la oportunidad de introducir la prevención como criterio clave en los bonos de resiliencia ante el clima, los bonos verdes, y los bonos de impacto social y ligados a la sostenibilidad, lo que ayudaría a aprovechar la financiación en medidas de prevención, adaptación y mitigación.

**Establecer un sistema de tramitación de las inversiones en infraestructura resiliente al clima y los desastres:** la infraestructura es un componente esencial de la financiación dirigida a reducir el riesgo de desastres. Si bien es necesario hacer inversiones cuantiosas en infraestructura y en garantizar la resiliencia de estos activos, al mismo tiempo, la infraestructura también puede ser una categoría lucrativa para los inversionistas. Las alianzas público-privadas siguen siendo una buena práctica para satisfacer la demanda de infraestructura y subsanar la falta de financiación, por lo que deben fortalecerse. Las inversiones en infraestructura son adecuadas para las carteras de inversionistas institucionales. Los beneficios secundarios, el carácter financiable y las carteras de proyectos de infraestructura respaldados por el compromiso sólido de los gobiernos y organismos reguladores nacionales impulsarán el interés de los mercados y promoverán alianzas más firmes entre los sectores público y privado.

**Plan de estímulo tras la COVID19 para fomentar la resiliencia:** los gobiernos de todo el mundo están gastando ahora grandes sumas de dinero en la recuperación económica, y esto influirá sustancialmente en la capacidad para lograr una recuperación verde y resiliente. La COVID-19 y los desastres complejos han puesto de relieve la necesidad de una mayor inversión en la resiliencia previa, y los planes de estímulo económico representan una oportunidad para hacer frente a múltiples riesgos, incluidos los impactos del cambio climático. En consecuencia, es necesario mejorar el enfoque centrado en los sistemas y la resiliencia en los planes de estímulo y recuperación tras la COVID-19 para que presten la atención debida a prevenir la próxima perturbación. Esto requiere reconocer la importancia de la acción previa e implementar una política basada en “primero prevenir” y en “no hacer daño”.