

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica

▪ País/Región:	Regional
▪ Nombre de la CT:	Promoviendo la innovación en la gestión financiera de los riesgos vinculados a los desastres naturales y el cambio climático
▪ Número de CT:	RG-T3140
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan José Durante (IFD/CMF) Jefe de Equipo; Fernando De Olloqui (IFD/CMF); Annabella Gaggero (IFD/CMF); María Cabrera Botero (CSD/CCS); Hori Tsuneki (CSD/RND); Giovanni Leo Frisari (CSD/CCS); Maricarmen Esquivel (CSD/CCS); y Carolina Verissimo da Silva (LEG/SGO).
▪ Taxonomía:	Investigación y difusión
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	13 de julio de 2018
▪ Beneficiario:	Países prestatarios miembros del BID
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Donantes que proveen financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con recursos del capital ordinario (INS) y Fondo Fiduciario Multidonante NDC Pipeline Accelerator (ACL)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$ 1.000.000 (INS: US\$500.000; ACL: US\$500.000)
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$ 0
▪ Periodo de Desembolso	48 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	1 de enero de 2019
▪ Tipos de consultores	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Conectividad, Mercados y Finanzas
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Departamento de Instituciones para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e Innovación. Capacidad Institucional y Estado de Derecho Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental.

II. Objetivos y Justificación

- 2.1 Los desastres naturales y los efectos del cambio climático son amenazas reales para las economías y la población de América Latina y el Caribe (LAC). Según el Índice Global de Riesgo Climático 2017, la región pierde anualmente en promedio 1,21% de su Producto Bruto Interno (PBI) por daños económicos asociados al cambio climático¹. El incremento de intensidad y frecuencia de los ciclones tropicales en el Caribe, atribuido a los efectos del cambio climático, por ejemplo, ha afectado recientemente a varias islas. En 2017, el paso del huracán María por Puerto Rico dejó daños materiales estimados en US\$68.000 millones; mientras que el huracán Matthew (2016) causó daños y pérdidas en Bahamas equivalentes a US\$519 millones (6,75% del PIB). En Sudamérica, el terremoto de Ecuador de 2016 afectó a más de 380 mil personas y causó daños de US\$3.500 millones. En Argentina, se estima que las pérdidas económicas causadas en el sector agrícola por la prolongada sequía de este año (2018) podrían ascender a US\$4.600 millones, ubicándose como el peor evento de este tipo de los últimos setenta años; y en el Perú, se estima que los daños provocados por El Niño costero 2017 ascendió a US\$3.124 millones.

¹ Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2015 and 1996 to 2015. Global Climate Risk Index 2017. Germanwatch, 2017.

- 2.2 Dada la alta exposición de la región a los riesgos climáticos y de desastres, tanto para el sector público como el privado, resulta fundamental que los gobiernos desarrollen y adopten estrategias integrales de manejo de riesgos en las que integren acciones, tanto de prevención como mitigación, dirigidas a evitar o atenuar el impacto en los diferentes agentes y sectores productivos de la economía y, así, salvaguardar el bienestar de la población. En los últimos años, varios países de la región han mostrado progreso en el desarrollo de una estructura institucional de gestión del riesgo de desastres dentro del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Sin embargo, la aplicación de instrumentos de protección financiera contra riesgos climáticos y de desastres naturales es aún limitada.
- 2.3 Para el sector público, los desastres naturales y el impacto futuro del cambio climático son una fuente importante de pasivos fiscales contingentes para los países de la región². Debido a las obligaciones que tradicionalmente asumen los gobiernos ante la ocurrencia de un desastre de carácter catastrófico, los gastos fiscales extraordinarios pueden incrementarse de manera sustancial. Históricamente, debido a la ausencia de estrategias de cobertura financiera y la falta de capacidades técnicas e institucionales, los gobiernos de la región han adoptado un enfoque reactivo, financiando los gastos durante y posteriores a desastres con la reasignación de partidas presupuestarias y/o generando nueva deuda, sin tener en cuenta que una gestión financiera integral y más proactiva de dichos riesgos sería más eficiente. En los últimos años se han realizado esfuerzos para mejorar el manejo de estos pasivos contingentes. Por ejemplo, la creación de la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF) en 2007; la aprobación de ocho préstamos de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (FCC) del BID; y la reciente emisión de bonos catastróficos por US\$1.360 millones en los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Sin embargo, en la región el avance en esta materia es aún limitado y heterogéneo.
- 2.4 Del lado privado, las evidencias señalan que los pobres, al no disponer de los medios necesarios para manejar los riesgos, son los más perjudicados por el impacto de eventos climáticos y desastres naturales.³ Asimismo, los sectores productivos son altamente vulnerables a los riesgos climatológicos, particularmente las pequeñas y medianas empresas y los productores agrícolas. A pesar de su elevada vulnerabilidad, estos sectores no han sido capaces, por sí solos, de realizar suficientes inversiones en reducción de riesgos y tecnologías y prácticas de adaptación que les permitan aumentar su resiliencia a los desastres naturales y a los efectos del cambio climático.
- 2.5 Tampoco la participación de los mercados locales de seguros ha sido activa en cuanto a la oferta de instrumentos de cobertura de riesgos. En muchos países de la región no existen soluciones de mercado eficientes que permitan a los hogares y productores protegerse financieramente de los riesgos asociados al cambio climático y desastres naturales. Por ejemplo, siendo el seguro un instrumento central para la transferencia de riesgos, el desarrollo de los mercados locales de seguros para riesgos catastróficos es aún incipiente en muchos países de la región. Si bien en algunos países como Argentina, Chile, México y Uruguay la penetración del seguro para los sectores productivos, primordialmente agrícola, es relativamente alta, las pólizas de seguro comercial se concentran en algunos tipos de productos, peligros y zonas

² *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. Bova et al, 2014.

³ *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Hallegatte et al., 2017.

geográficas, dejando de lado a productores más pequeños en zonas menos desarrolladas que son altamente vulnerables a riesgos climáticos.

- 2.6 **Objetivo.** Dada la problemática descrita, el objetivo general de esta cooperación técnica es fortalecer e impulsar la innovación de la gestión financiera de los riesgos vinculados a los desastres naturales y el cambio climático en los países de LAC, mediante la identificación, desarrollo e implementación de soluciones tanto para el sector público como el privado. Los objetivos específicos son: (i) la promoción de herramientas y/o tecnologías de vanguardia en el área de evaluación de riesgos y vulnerabilidades; (ii) el fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales encargados de formular e implementar políticas de gestión financiera de riesgos de desastres; (iii) el desarrollo de estrategias nacionales de gestión financiera de vanguardia de estos pasivos fiscales contingentes; (iv) la promoción y desarrollo de mercados de seguros locales para la cobertura de riesgos climáticos; y (v) la identificación y diseño de soluciones integrales para asistir a los hogares vulnerables y sectores productivos a reducir, financiar y transferir sus riesgos.
- 2.7 **Alineación estratégica.** Esta Cooperación Técnica (CT) es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de aumentar la productividad e innovación, así como con las áreas transversales de: (i) fortalecer la capacidad institucional y el estado de derecho; y (ii) hacer frente a los efectos económicos y sociales de la mitigación y adaptación al cambio climático, a través de actividades orientadas al fortalecimiento de organismos encargados de formular políticas de gestión financiera de riesgos, y el fomento de soluciones innovadoras que combinen instrumentos de transferencia de riesgos con financiación de inversiones en resiliencia y adaptación al cambio climático para el sector privado. Por lo tanto, la CT también está alineada con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con recursos del capital ordinario (INS) (GN-2819-1), y del Fondo Fiduciario Multidonante NDC Pipeline Accelerator (ACL) (GN-2890). Por otra parte, en línea con la Matriz de Resultados (Anexo I), se espera que la CT contribuya al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) a través del indicador a nivel país “agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos”; y del indicador auxiliar “países que han mejorado la gestión del riesgo de desastres”. Asimismo, la operación es consistente con la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (GN-2354-5) y con el Documento de Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-5), al apoyar al sector público en el uso de instrumentos financieros. Por último, esta CT complementa las operaciones de préstamos contingentes para emergencias por desastres⁴, puesto que sus actividades están orientadas a promover la innovación y efectividad en la gestión financiera de riesgos climáticos y de desastres.

III. Descripción de las actividades y componentes

- 3.1 Las actividades de esta cooperación técnica se dividen en cinco componentes. Los primeros tres están orientados a fomentar la innovación en el sector público y los dos restantes están dirigidos a promover la aplicación de soluciones innovadoras para la gestión de riesgos climáticos en el sector privado.

⁴ Préstamos otorgados bajo la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales del Banco (GN-2502-2 y GN-2667-2).

1. Componente I: Innovación en la evaluación de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres naturales y el cambio climático

- 3.2 Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación brindan grandes oportunidades a los gobiernos de LAC y actores públicos para introducir innovaciones y mejoras en las diversas áreas de la gestión pública del riesgo de desastres. En tal sentido, este primer componente tiene por objetivo promocionar la innovación y la adopción de nuevas tecnologías en la gestión pública de riesgos climáticos y de desastres, particularmente en el área de evaluación de riesgos y vulnerabilidades. Se espera que las innovaciones identificadas ayuden a los técnicos competentes del sector público a evaluar con mayor efectividad el impacto financiero de los riesgos mencionados en las finanzas públicas, la población y los sectores productivos de la economía. Las actividades previstas en este componente son: (i) la identificación y análisis de tecnologías, métodos y herramientas de vanguardia en la gestión del riesgo de desastres, como *Big Data* e Inteligencia Artificial, que tengan el potencial de ser aplicadas en organismos técnicos competentes de la región; y (ii) la elaboración de estudios de caso para mostrar las ventajas, utilidad y viabilidad de las herramientas identificadas en la actividad anterior.

2. Componente II: Fortalecimiento de capacidades institucionales del sector público para la gestión de riesgos

- 3.3 Este componente contempla tres actividades orientadas al fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales encargados de formular e implementar políticas de gestión financiera de riesgos asociados a los desastres y el cambio climático. La primera actividad estará enfocada en identificar y analizar las mejores prácticas internacionales en materia de diseño, implementación y manejo de fondos nacionales de emergencia y prevención de desastres y/u otros mecanismos financieros relevantes. En principio, las experiencias de México, Estados Unidos, España y Japón en esta materia serían el foco principal de esta actividad. La segunda actividad consistirá en la organización de una serie de talleres de difusión y capacitación para ampliar el conocimiento y habilidades técnicas de los funcionarios públicos en áreas clave de la gestión financiera de riesgos. Se tiene previsto realizar un taller regional y varios talleres locales con participación de actores clave de varios países de la región. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de alianzas estratégicas e intercambio de experiencias entre los actos clave del sector. La tercera actividad estará orientada a apoyar el diseño e implementación de una plataforma que integre los sistemas y procedimientos técnicos y operativos necesarios para la administración efectiva de mecanismos financieros como fondos nacionales de emergencia para desastres. En línea con el objetivo central de promover la innovación, se priorizarán soluciones y tecnologías basadas en la nube, que brinden mayor eficiencia y flexibilidad, y reduzcan costos. Esta actividad incluye también la capacitación y acompañamiento durante la fase de implementación.

3. Componente III: Promoción de estrategias e instrumentos financieros innovadores para la gestión de pasivos fiscales contingentes

- 3.4 El objetivo de este componente es apoyar a los países beneficiarios a diseñar una estrategia nacional de gestión financiera de los pasivos fiscales contingentes asociados a los desastres naturales y el cambio climático. Dichas estrategias no sólo tomarán en consideración la aplicabilidad de instrumentos o mecanismos financieros innovadores, sino también su complementariedad para fijar una estructura óptima de financiación y/o transferencia de riesgos que minimice el potencial impacto en las finanzas públicas. Para ello, se propone dos principales actividades: (i) la realización

de un diagnóstico sistemático de las estrategias e instrumentos financieros que los países beneficiarios están aplicando actualmente, a fin de identificar las deficiencias y oportunidades de mejora; y (ii) asesorías técnicas para el desarrollo y posible implementación de una estrategia integral a nivel nacional de protección financiera, acorde con los riesgos climáticos y de desastres que afrontan los países beneficiarios.

4. Componente IV: Fomento del desarrollo de mercados de seguros locales para la cobertura de riesgos climáticos

- 3.5 El cuarto componente se enfocará en fomentar el desarrollo de mercados de seguros locales a través de actividades orientadas a identificar y superar los obstáculos que enfrentan los distintos países beneficiarios. Se esperaría que las actividades de este componente ayuden a sentar las bases para el desarrollo y aplicación de soluciones innovadoras de transferencia de riesgos climáticos para el sector privado (hogares y empresas). Este componente incluye: (i) la realización de estudios de mercado para identificar las principales barreras, deficiencias y oportunidades; (ii) el desarrollo de planes de acción, basados en los resultados de la primera actividad, para promover medidas sectoriales y regulatorias que ayuden a superar las barreras identificadas y brindar los incentivos y las condiciones necesarias para el desarrollo de mercados de seguros locales; y (iii) talleres locales de capacitación a reguladores y actores clave del sector de seguros, con la finalidad de fomentar el desarrollo y oferta de soluciones innovadoras de transferencia de riesgos climáticos.

5. Componente V: Identificación y diseño de soluciones innovadoras para el manejo integral del riesgo climático

- 3.6 Con el objetivo de impulsar soluciones innovadoras para el manejo integral del riesgo climático que combinen instrumentos de transferencia de riesgos con financiación de inversiones en resiliencia y adaptación al cambio climático para el sector privado (hogares y productores), este componente contempla las siguientes dos actividades. La primera consistirá en identificar y analizar las soluciones financieras, innovadoras, replicables y de iniciativas público-privadas para el financiamiento y/o transferencias de riesgos climáticos. La segunda actividad contempla las acciones necesarias para apoyar a los países beneficiarios en el diseño de dos proyectos piloto basados en las soluciones financieras de mercado identificadas en la actividad anterior. Estas acciones incluyen: (i) estudios de viabilidad para determinar los riesgos asegurables y los beneficios de las soluciones a implementar; (ii) análisis de disponibilidad de información para el diseño e implementación de los proyectos piloto; (iii) identificación de las inversiones en resiliencia y adaptación que permitan mitigar y reducir la vulnerabilidad a los riesgos climáticos; y (iv) asesoramiento técnico para el diseño de los programas piloto, incluyendo el diseño de productos de crédito y pólizas de seguros, así como de la estructura de funcionamiento (canales de venta, medios de pago, etc.).
- 3.7 **Implementación y disseminación.** Se elaborará e implementará un plan de difusión de los productos y resultados obtenidos en la CT. Dicho plan contemplará la publicación de estudios, así como la realización de eventos y actividades para la disseminación del conocimiento generado en el marco de los diferentes componentes de la cooperación técnica (Anexo I: [Matriz de Resultados](#)). Además, se contemplan actividades de control de calidad de los estudios realizados en los componentes.
- 3.8 **Criterios de selección de beneficiarios.** Para seleccionar a los países beneficiarios, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: (i) la alta exposición y vulnerabilidad del país a riesgos climáticos y derivados de la naturaleza; (ii) complementariedad con operaciones del Banco, en diseño o ejecución, en el país dirigidas a gestionar riesgos por desastres naturales y/o aumentar la resiliencia y adaptación al cambio climático;

(iii) involucramiento y colaboración de actores relevantes del sector público; y (iv) alineación con las prioridades establecidas en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) en el marco del Acuerdo de París. Algunos países preidentificados como beneficiarios del programa son Bahamas, Jamaica, República Dominicana, Costa Rica, Perú, Ecuador y Argentina. Cabe mencionar que los países seleccionados pueden ser beneficiarios de uno o más componentes. Por otro lado, solo se empezará la ejecución de actividades en un país beneficiario después de obtener la carta de no objeción correspondiente.

- 3.9 El presupuesto total de esta cooperación técnica se estima en US\$1.000.000, de los cuales US\$500.000 serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con recursos del capital ordinario (INS), y los otros US\$500.000 por el Fondo Fiduciario Multidonante NDC Pipeline Accelerator (ACL). El presupuesto está distribuido entre los cinco componentes (Cuadro 1). Los primeros tres serán financiados con recursos del INS y los últimos dos con recursos del ACL. Las actividades de implementación y diseminación contempladas serán cofinanciadas por ambos fondos.

Cuadro 1: Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I	Innovación en la evaluación de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres naturales y el cambio climático	\$ 100.000	\$ 0	\$ 100.000
Componente II	Fortalecimiento de capacidades institucionales del sector público para la gestión de riesgos	\$ 280.000	\$ 0	\$ 280.000
Componente III	Promoción de estrategias e instrumentos financieros innovadores para la gestión de pasivos fiscales contingentes	\$ 90.000	\$ 0	\$ 90.000
Componente IV	Fomento del desarrollo de mercados de seguros locales para la cobertura de riesgos climáticos	\$ 160.000	\$ 0	\$ 160.000
Componente V	Identificación y diseño de soluciones innovadoras para el manejo integral del riesgo climático	\$ 310.000	\$ 0	\$ 310.000
	Implementación y diseminación	\$ 60.000	\$ 0	\$ 60.000
Total		\$ 1.000.000	\$ 0	\$ 1.000.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Dado que la presente CT tiene el objetivo de generar y diseminar conocimientos y es una iniciativa del Banco (GN-2629-1, Anexo 10), la agencia ejecutora será el mismo Banco, a través de la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (IFD/CMF). Ello se justifica también porque el Banco jugará un papel catalizador que permitirá facilitar el éxito de las interacciones entre las distintas partes implicadas en distintos componentes y entre países participantes. IFD/CMF operará en coordinación cercana con las entidades públicas identificadas en los países seleccionados. Estos podrían incluir a los Ministerios de Economía y Finanzas, Bancos Nacionales de Desarrollo, Agencias Reguladoras y Supervisoras de Seguros, Unidades de Gestión del Riesgo Climático, Ministerios del Ambiente, y otros actores relevantes del mercado. Asimismo, IFD/CMF será responsable de promover un diálogo cercano con los actores relevantes del sector privado y de facilitar la difusión e intercambio de conocimiento adquirido a través de esta cooperación técnica en toda la región.

- 4.2 En su calidad de agencia ejecutora, IFD/CMF será responsable de: (i) asegurar la inclusión de mejores prácticas internacionales en la evaluación y desarrollo de políticas públicas para la gestión de riesgos climáticos y de desastres naturales; y (ii) promover la colaboración entre el sector público, la academia y el sector privado para la identificación de soluciones financieras viables para la adecuada gestión de los riesgos.
- 4.3 Para la ejecución de las actividades, el Banco contratará servicios de consultoría individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes: Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1), Fuerza Contractual Complementaria (AM-650), y Política de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-20). El Banco tendrá la propiedad intelectual de los productos de conocimiento elaborados con recursos de esta CT.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Uno de los riesgos más importantes para el éxito de este proyecto es que exista compromiso por parte de las instituciones públicas en la profundización de la temática. El riesgo se ve mitigado por la relevancia actual del impacto del cambio climático y los desastres naturales en las finanzas públicas, así como, por las alianzas que posee el equipo de CMF en los distintos países con actores relevantes tanto en el sector público como en la comunidad científica y académica.
- 5.2 El principal obstáculo para la implementación de políticas activas en la gestión integral de riesgos es asegurar que los mecanismos de transferencia de riesgos diseñados como iniciativas público-privadas sean sostenibles y eficientes, tanto para el sector público como para el sector privado involucrado. El proyecto apoyará exclusivamente el diseño de mecanismos e instrumentos que presenten altas probabilidades de que las soluciones desarrolladas a partir de los mismos sean viables y eficientes tanto para el sector público como para el sector productivo.
- 5.3 Otro riesgo relevante para el éxito del proyecto es que exista insuficiente capacidad institucional, tanto en el sector público como el privado, para implementar las soluciones financieras. En ese sentido, el proyecto contempla la realización de actividades de capacitación técnica y mejora de acceso a información de los distintos agentes participantes.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 No se han identificado impactos ambientales o sociales negativos que puedan ser generados por las actividades previstas para esta operación. En cumplimiento con el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Banco, esta operación ha sido clasificada bajo la categoría "C" (ver [Filtro de Políticas de Salvaguardias](#) y [Formulario de Clasificación de Proyectos](#)).

ANEXOS:

Anexo I. [Matriz de Resultados](#)

Anexo II. [Términos de Referencia](#)

Anexo III. [Plan de Adquisiciones](#)