



LECCIONES DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES. ENTRE ASUMIR LOS RIESGOS Y LOS COSTOS O TRANSFERIRLOS

Diferentes estudios del BID, BM, FMI, Comunidad Andina y otros organismos internacionales, evidencian que en las últimas décadas aumentó la frecuencia de ocurrencia de desastres naturales alrededor del mundo, así como el número de damnificados, como resultado conjunto de la interacción de una creciente población con actividad económica en zonas vulnerables a desastres naturales, un bajo grado de desarrollo de la región que limita los recursos gubernamentales e insuficientes medidas de prevención y mitigación. Los efectos del cambio climático también fueron determinantes.

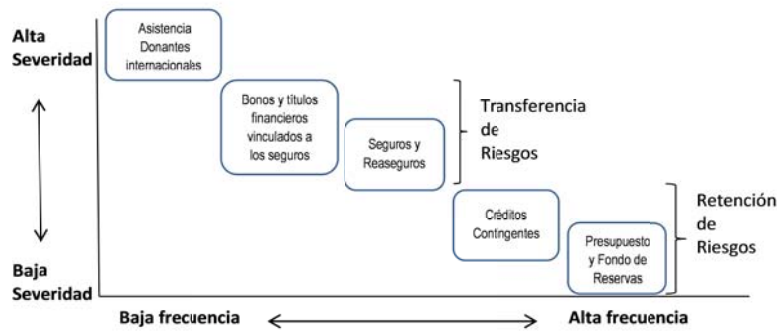
Cuando la exposición fue alta o la intensidad fue severa, los desastres naturales como las inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras, huracanes, terremotos, etc, no sólo que amenazaron la vida y salud de las poblaciones afectadas, sino que también infringieron daños a los activos de las familias y la capacidad productiva de las economías particulares y de las regiones, incluyendo daños al patrimonio cultural.

La convergencia a nivel de los observadores de que los riesgos de desastres naturales y su materialización responden no sólo a la manifestación de fenómenos naturales, sino también a la presencia de condiciones de vulnerabilidad ligados a procesos sociales establecidos, permite determinar que la reducción de estos riesgos debe ser resultado de una planificación que involucre a las entidades públicas y privadas, incluyendo el apoyo de organismos internacionales.

Gestión financiera de riesgos de desastres naturales

Desde la perspectiva de la gestión financiera de riesgos de desastres naturales se requiere conformar marcos de respuesta adecuados que permitan racionalizar un conjunto de intervenciones coordinadas: mecanismos de financiamiento *ex ante* orientados a transferir los riesgos y costos de los desastres poco frecuentes pero de alta severidad y mecanismos de financiamiento *ex post*, orientados al alivio y la reconstrucción de daños poco severos pero de alta frecuencia (Ghesquiere, F. y O. Mahul, Banco Mundial).

Esquema 1. Estrategia de manejo de riesgos financieros de desastres naturales



Fuente: En base a Ghesquiere, F. y O. Mahul, "Financial protection of the state against natural disasters". World Bank, 2010.

En la mayoría de los países de bajos y medianos ingresos, los efectos adversos de estos eventos fueron atendidos tradicionalmente por el Estado, en sus diferentes niveles organizacionales, bajo un enfoque de gestión *ex post*, es decir, acudiendo a programas de emergencia de carácter reactivo. Ello supuso esfuerzos presupuestarios importantes que en algunos casos fueron insuficientes y en otros significaron la acumulación de pasivos contingentes para el Estado.

Si bien es loable la protección del Estado a los estratos poblacionales de bajos ingresos, con limitada capacidad para acceder a los mercados de crédito y/o escasa capacidad de proteger su patrimonio o su vida contratando algún tipo de seguro, es también necesario desarrollar e implementar mecanismos de transferencias de riesgos. Estos mecanismos si bien pueden resultar más costosos para los directos involucrados, coadyuvan a generar mayor responsabilidad y concientización frente a los riesgos de desastres.

Hoffman, D. y P. Brukoff, del FMI, enfatizan que existen diferentes modalidades de transferencia de riesgos las cuales podrían ser elegibles tanto en función al grado de riesgo que se quiera transferir, como a quiénes estarían dispuestos a compartir los riesgos. Las modalidades más destacadas son:

i) Fondo de reservas o fondo de autoseguro

Tiene por objeto estabilizar o suavizar el consumo de los hogares en el momento en que se produzca un desastre natural. De esta forma, el fondo distribuye intertemporalmente las cargas presupuestarias y tiene una mayor capacidad de acción. La estructura básica del fondo de reservas estaría dada por una regla de acumulación – gasto. Una oportunidad favorable para el Fondo es que su apropiada implementación le permitiría constituir hacia adelante contratos de seguro en condiciones más favorables y/o recepcionar y gestionar créditos contingentes. Una debilidad del Fondo es que los montos acumulados en el mismo puedan ser de poca magnitud si el Estado enfrenta restricciones de liquidez (altos costos de oportunidad) ó si existiesen dificultades políticas relacionadas con su administración y manejo operativo.

ii) Créditos contingentes

En los últimos años, organismos internacionales como el Banco Mundial, FMI y otros han diseñado fondos contingentes concesionales y no concesionales destinados a financiar las necesidades emergentes de los desastres, que sean complementarios a la utilización de otras fuentes de fondeo. Fieles a su concepción de afrontar integralmente aquellos problemas, así como a disminuir la amenaza de riesgo moral en el uso de los fondos, estos organismos exigen como requisito imprescindible un compromiso de las autoridades locales de contar con una estrategia seria de gestión de riesgos de desastres naturales.

iii) Contratos de seguros y reaseguros internacionales

Una modalidad de transferencia de riesgos es el *pooling* o mutualidad a través del cual “una cantidad de interesados amenazados por riesgos análogos se organizan para poder indemnizar a los que sufren un siniestro gracias a las primas recaudadas, pero el asegurado en este caso, al firmar la póliza, adquiere la doble cualidad de asegurado y mutualista -con derechos y obligaciones-” Omar Cardona (BID y Comunidad Andina). Este investigador expone una valiosa experiencia de aseguramiento colectivo de bienes privados prevaleciente en Manizales, Colombia, promovido por el gobierno municipal desde 1995. Este seguro se recauda con el impuesto predial cada dos meses. Estimuló la cultura de seguro y permitió subvencionar a los más pobres.

Otra modalidad de transferencia de riesgos es el seguro comercial, el cual con cargo al pago periódico de una prima, asume la obligación de cubrir los costos en caso de que se materialice la ocurrencia de un evento natural adverso. Sin embargo, debido a que los desastres naturales ocurren simultáneamente en muchos lugares, las compañías aseguradoras normalmente realizan contratos de reaseguros internacionales que tienden a diversificar los riesgos entre una base más amplia y con respaldos de reservas de capital mucho más grandes.

El BID señala que en muchos países de la región andina de América Latina, los altos grados de informalidad, la pobreza y la inexistencia o baja cultura de aseguramiento, determina que el mercado de seguros se mantenga poco desarrollado. Si las medidas de prevención/mitigación de riesgos no son eficaces en reducir las pérdidas esperadas se refuerza el efecto adverso.

iv) Bonos catástrofe y/o titularización de primas por riesgo de catástrofe

La ocurrencia de desastres naturales de magnitud importante (huracanes y terremotos) ha llevado a las compañías reaseguradoras que trabajan en este ámbito a administrar de mejor manera los riesgos a los que están expuestos. Desde mediados de los 90's fueron los primeros en desarrollar, emitir y colocar bonos catástrofe, transfiriendo por esta vía el riesgo de desastres naturales a los inversionistas. Una vez establecidos los contratos de seguros y reaseguros contra algún tipo específico de desastre natural se crea un vehículo de propósito especial (un patrimonio autónomo) que emite los bonos o valores de titularización negociables, respaldados en el flujo futuro de ingresos financieros asociados a las primas.

Los fondos recaudados son inicialmente invertidos en valores de alta liquidez. Ellos conjuntamente las primas corrientes sirven para pagar los rendimientos y el principal del bono. Si el eventual desastre no ocurre durante el plazo de vigencia del bono, entonces el principal se paga regularmente y en su totalidad al inversionista. Si el eventual desastre se materializa dentro el plazo, entonces puede convenirse que los inversionistas pierden todo o parte del principal restante. Con gran parte de los fondos recaudados al inicio se acude para realizar los pagos al asegurado / damnificado (Hoffman, D. y P. Brukoff).

Gestión financiera de riesgos de desastres en América Latina y el Caribe

El BID y la Comunidad Andina han realizado diagnósticos sobre la gestión financiera de desastres naturales implementada en varios países de América Latina y el Caribe y han encontrado que la institucionalidad es débil y que los sistemas de información y la tarea de las agencias especializadas no son muy eficientes. Observaron también que la política de gestión de riesgos no estaría claramente integrada dentro la política social y que los mecanismos financieros más utilizados para enfrentar los desastres naturales fueron los fondos para emergencias, financiados con presupuestos insuficientes y con recursos de la cooperación internacional.