

Protección financiera

Para identificar correctamente las opciones de protección financiera de un país frente a los desastres es necesario conocer su tolerancia al riesgo. Se debe buscar un equilibrio entre las inversiones en prevención y mitigación y el financiamiento de las pérdidas, según dicha tolerancia. La gestión del riesgo asume, en este caso, la tarea de buscar un nivel adecuado de riesgo “aceptable” que permita optimizar las inversiones preventivas. La estrategia financiera tiene la intención de desarrollar escenarios de prevención y mitigación, tomando en cuenta la relación costo/beneficio de las opciones. Para convertirlos en herramientas para la toma de decisiones, se incluirían la estimación de los costos de una catástrofe eventual, su impacto sobre el crecimiento económico y el efecto fiscal de su financiamiento por medio del presupuesto nacional. Asimismo, durante el proceso de financiación las entidades involucradas y los tomadores de decisiones deberán responsabilizarse de la inclusión de los propietarios, concesionarios y beneficiarios respectivos durante la definición del nivel “aceptable” del riesgo.

Cuando se formula un proyecto para su financiamiento por parte del Banco, las prioridades de los países prestatarios deberían estar reflejadas en el documento respectivo. La Lista de preguntas de verificación (*checklist*) que se presenta en el sexto capítulo de este documento considera las opciones disponibles. Los gobiernos de la región deberán analizar las diferentes opciones en base a su nivel de aversión al riesgo y a aquellas restricciones internas y externas que afectan su comportamiento económico y financiero, con vista a adoptar la protección más adecuada para transferir o asumir el riesgo y asegurar la disponibilidad de financiamiento después de un desastre (Keipi, 2001).

Existen varios mecanismos que pueden utilizarse con el fin de proteger las inversiones del país y para transferir o retener el riesgo. En los países industrializados, el más frecuente consiste en el uso de los seguros. También existen los fondos

de cobertura (*hedge funds*), indexados según las condiciones meteorológicas (aplicables a la agricultura, por ejemplo), los fondos de garantía, la disponibilidad de fuentes complementarias de financiamiento (como los fondos de desarrollo rural o urbano), el microcrédito, los fondos de inversión social y los fondos ambientales. Finalmente, puede evaluarse la disponibilidad de financiamiento especializado mediante la aplicación de “fondos de emergencia” y créditos contingentes. En cada caso deben especificarse los criterios de elegibilidad y evitar el uso incorrecto de los fondos por parte de posibles *free riders* (especialmente en el caso de los seguros y los fondos de garantía).

El BID puede ofrecer una ayuda importante para analizar la factibilidad de los diferentes mecanismos de financiamiento, según las diversas circunstancias económicas y los niveles de exposición al riesgo de cada país, con el fin de posibilitar la transferencia y distribución del riesgo a través del tiempo y entre las diversas partes involucradas (ver Anexos 1 y 2). Además, por medio del financiamiento de estudios básicos, los países pueden abordar los aspectos fundamentales, a saber: (a) la identificación del riesgo, (b) la prevención y mitigación para proteger la infraestructura y capacidad productiva a costos razonables, (c) la respuesta efectiva en caso de desastre y (d) los mecanismos de protección financiera más apropiados. A continuación, se mencionan algunas posibles opciones.

CRÉDITOS DE CONTINGENCIA

Este tipo de acuerdos crediticios requiere del pago anticipado de un canon *ex-ante*, comparativamente reducido, con el objeto de tener acceso *a posteriori* a fuentes crediticias blandas y prenegociadas. Sin embargo, esta opción obliga a realizar desembolsos durante plazos previos indefinidos e incrementa la carga fiscal tras un desastre. Aún así, los acuerdos de crédito contingente pueden ser una vía más atractiva que el endeudamiento normal, por cuanto tienen la ventaja, respecto de los préstamos regulares, de que las tasas pueden preestablecerse y no

están sujetas a períodos dilatados de negociación y procesamiento.

FONDOS DE RESERVA Y EMERGENCIAS

Varios países han explorado el empleo de fondos de reserva como método para suministrar recursos y hacer frente a los desastres. La experiencia indica que estos fondos empleados por sí solos no parecen constituir la forma más eficiente de reducir el posible déficit de recursos en caso de un desastre. Su problema intrínseco reside en que el tiempo requerido para acumular un capital suficiente puede ser muy extenso y rara vez se alcanza la meta de reponer todos los costos, sobre todo durante los primeros años de acumulación. Adicionalmente, estos fondos ocasionan una ociosidad inaceptable en los recursos almacenados y, cuando existen, muchas veces terminan utilizándose para atender necesidades financieras de variada índole, no solamente aquellas causadas por los desastres. El tamaño del país y el de su economía, así como su grado de desarrollo institucional y de transparencia, influyen en la dimensión de los fondos de reserva y, al mismo tiempo, en la efectividad de la forma en que serán empleados para reducir el impacto de los desastres.

En el caso de México, el fondo para la atención de desastres, FONDEN, creado en 1996, depende de recursos fiscales y contempla la posibilidad de recibir ingresos por todas las fuentes posibles. Originalmente creado para solventar problemas presupuestarios y proteger la infraestructura federal, luego le fueron agregados propósitos para atender las consecuencias de los desastres en diversos sectores (por ejemplo, agricultura y damnificados), lo que ha ampliado sus usos y, al mismo tiempo, complicado su administración. Otros países tienen, a lo sumo,

experiencias análogas del uso de fondos similares pero más reducidos, con resultados que no varían sustancialmente del caso mexicano.

Se considera prioritaria la implantación de una estrategia financiera que determine el costo y la operación de un sistema nacional de gestión del riesgo, dado que en muchos países aún no existe un fondo para la gestión del riesgo. El primer paso consistiría en evaluar el papel que juegan las entidades involucradas, particularmente las entidades públicas, examinando sus responsabilidades, estructura financiera, presupuestos anuales, ejecución y fuentes de financiamiento.

MERCADOS DE SEGUROS Y REASEGUROS

Los seguros, en función de su costo, constituyen una opción eficiente para reducir la probabilidad de un déficit de recursos durante la reconstrucción o rehabilitación de los elementos dañados después de un desastre, por lo que es entonces válido preguntarse por qué no están más difundidos en América Latina. Pareciera que prevalece la convicción de que resulta más conveniente conseguir recursos especiales para enfrentar emergencias. Según Charvériat (2000), la proporción de las pérdidas económicas en América Latina y el Caribe que han tenido respaldo y recuperación por haber estado aseguradas es proporcionalmente una de las más reducidas del mundo (Figura 10). En América Latina y el Caribe, los gobiernos son los dueños de la mayoría de los bienes públicos (edificios, infraestructura y servicios) y casi nunca están asegurados. De la misma manera, es necesario advertir que, si bien es cierto que los seguros protegen contra un deterioro de la posición fiscal de los países después de un desastre, pueden también crear imágenes de falsa seguridad y desincentivar las inversiones en prevención y mitigación.

Figura 10. Pérdidas aseguradas, por región (1985-99)

	Pérdidas aseguradas (US\$ millones)	% de las pérdidas totales
Norte América	116.950	34,45
Europa	29.990	26,69
Oceanía	4.330	25,71
África	610	8,9
Asia	17.640	4,30
América Latina y el Caribe	420	3,85

Fuente: Charvériat, 2000.

Además de inconvenientes en las reglamentaciones, existen obstáculos relacionados con la estructura fundamental del mercado de seguros. Muchos países son demasiado pequeños como para brindar una diversificación adecuada y sustentar un mercado nacional de seguros. Aún así, en varios países europeos (como España y Noruega) se han establecido consorcios de aseguradoras con la participación del sector público para facilitar la protección financiera. Se espera así que la creación de mercados aseguradores regionales y la contratación de reaseguros internacionales aumenten la diversificación y logren que el mercado sea más atractivo y que los costos de los seguros disminuyan. En el caso de los sismos, la situación es un poco más compleja, pues en América Latina y el Caribe existen áreas geológicas con índices de sismicidad muy diferentes, por lo que las pólizas pueden inducir primas anuales de 2 a 4/1.000/año del valor del activo a cubrir. Algo similar ocurre con los seguros en áreas amenazadas por inundaciones, pues las primas son igualmente altas y las aseguradoras normalmente aplican deducibles muy elevados.

América Latina y el Caribe han experimentado una transformación importante en su mercado de seguros y en los beneficios de la transferencia

del riesgo, pues en la última década ésta ha crecido tres veces más rápidamente que en el mundo industrializado. Sin embargo, este crecimiento está basado en un mercado inicial muy pequeño. Las barreras existentes siguen influyendo en los altos costos asociados a las pólizas, y persisten los conocimientos limitados de las amenazas y la vulnerabilidad, y el menor desarrollo de las leyes, reglamentaciones y agencias administrativas y reguladoras. Asimismo, aún prevalecen la diversidad y la heterogeneidad de criterios y de lineamientos en la adquisición de los seguros. Tampoco hay políticas ni estudios generalizados acerca de la exposición y se observa una débil planificación centralizada que no permite negociar las primas con volúmenes mayores de bienes y coberturas más amplias. De esta manera, es evidente la necesidad de establecer modelos de transferencia y retención del riesgo que combinen un equilibrio entre la oferta y la demanda de seguros, con la aplicación eficiente de otras herramientas financieras complementarias. La Figura 11 compara las ventajas y desventajas de los fondos de reserva, los seguros y los créditos contingentes, aunque, como se verá más adelante, bajo una perspectiva sesgada que favorece a los mercados de seguros, pues es evidente que estos últimos no son capaces de reducir la vulnerabilidad física de las estructuras y servicios esenciales.

Figura 11. Costos y disponibilidad de recursos de distintos instrumentos financieros

	Fondos de reserva	Seguros	Créditos contingentes
Costos pre-desastre	Aportes durante los años previos al desastre	Primas durante los años previos al desastre	Costo de mantenimiento durante los años previos al desastre
Disponibilidad de recursos post-desastre	Recursos reservados e intereses disponibles, hasta que se agote el fondo	Los fondos disponibles (también para pérdidas recurrentes)	Los fondos de crédito comprometidos.
Costos post-desastre	Ninguno	Posible aumento de prima según la cobertura del seguro	Servicio de deuda y menor capacidad de contraer deudas futuras

Fuente: Ajustado en base a Freeman et al., 2003.