



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.4/54  
22 de agosto de 1995

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión Permanente de Desarrollo del  
Sector de los Servicios: Fomento de  
la creación de un sector competitivo  
de los servicios en los países en  
desarrollo: Seguros  
Tercer período de sesiones  
Ginebra, 13 de noviembre de 1995  
Tema 4 del programa provisional

PROBLEMAS CON QUE TROPIEZAN LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS  
PAISES EN TRANSICION EN LA ESFERA DEL SEGURO CONTRA LOS  
PELIGROS DE CATASTROFES

Resumen de los principales componentes y estructuras  
de los sistemas de seguros contra las catástrofes

Estudio de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN . . . . .		3
PREFACIO . . . . .	i - iv	5
INTRODUCCION . . . . .	1 - 20	6

Parte I

LAS FUNCIONES DE LOS ELEMENTOS COMPONENTES DE LA INFORMACION SOLICITADA EN EL ESTUDIO SOBRE DIEZ PAISES ACERCA DE LAS PROBABILIDADES DE CATASTROFES . . . . .	21 - 52	10
Demografía básica de los países . . . . .	21 - 22	10

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
<u>Parte I (continuación)</u>		
Probabilidades de que se produzcan siniestros naturales . . . . .	23 - 32	10
Valores en peligro . . . . .	33 - 36	12
Riesgos masivos . . . . .	37 - 38	13
Concentración de riesgos . . . . .	39	13
Capacidad relativa de la industria de seguros . . . . .	40 - 45	14
Prestación de seguros de catástrofes en el mercado de cada país . . . . .	46	14
Recursos financieros nacionales . . . . .	47 - 52	14
<u>Parte II</u>		
ELEMENTOS Y ESTRUCTURAS DE LOS SISTEMAS EXISTENTES . . . . .	53 - 95	17
Peligros asegurados . . . . .	55 - 56	17
Participación del Estado . . . . .	57 - 62	17
Acontecimientos que ponen en marcha el funcionamiento del sistema . . . . .	63 - 65	19
Límites inferiores y superiores de indemnización . . . . .	66 - 69	20
¿La cobertura de catástrofes existe "por sí misma", o depende de seguros ya existentes? . . . . .	70 - 71	20
Fuentes de las primas de los sistemas de seguros de catástrofes . . . . .	72 - 74	21
Métodos de financiación . . . . .	75 - 81	22
Cobertura voluntaria y cobertura prevista en la legislación . . . . .	82	23
Tarificación . . . . .	83 - 87	23
El papel del reaseguro . . . . .	88 - 95	24

## RESUMEN

En la parte I del presente documento para el período de sesiones se explica la función de las diferentes series de datos básicos que son necesarios antes de que sea posible aplicar un sistema de seguros contra las catástrofes o dirigirse a los mercados de seguros tradicionales para asumir el riesgo.

En la parte II de este documento para el período de sesiones se describen las diferentes características de los sistemas existentes de seguros contra las catástrofes que una vez combinados constituyen los componentes esenciales que han de tenerse en cuenta si se quiere crear un nuevo sistema.

Muchos de los datos básicos que permiten asegurarse contra los riesgos de catástrofes ya existen en muchos países, pero un estudio de 10 países ha demostrado que en muchos de ellos esta información todavía no ha sido plenamente reunida o conservada de una manera que la haga accesible a las personas deseosas de asegurarse contra un particular riesgo de catástrofe.

Es precisa la comunicación y cooperación entre aquellas organizaciones que actualmente disponen de datos sobre el tipo, la ubicación y el valor de los bienes nacionales para poner esos inventarios a disposición de los aseguradores y las personas encargadas de crear sistemas de seguros contra las catástrofes. Ello significa que la información actualmente obtenida para los catastros, censos, planes urbanos y rurales, o valoración de las propiedades destinada a fijar los valores imponibles a los efectos de la fiscalidad local, tiene que ser accesible ya que en su conjunto constituye la base para determinar la probabilidad de los riesgos y su acumulación.

Sin una información básica sobre la probabilidad de los riesgos y los peligros de catástrofes contra los que existe la intención de asegurarse, no es posible definir las dimensiones de un sistema de seguros contra las catástrofes. Así pues, es necesario en primer lugar abordar la cuestión de obtener la información precisa antes de que sea posible proponer la estructura apropiada para un sistema de seguros contra las catástrofes o la solución de un seguro corriente.

Salvo que se disponga en el mercado nacional de un seguro de catástrofes y que al mismo tiempo una proporción significativa de los propietarios de todos los bienes expuestos haya utilizado esa cobertura, es probable que sea necesaria la intervención del gobierno para aumentar el nivel de utilización del seguro de catástrofes. Todos los seguros parten de la base de un proceso de mutualización, de manera que los riesgos se reparten con el fin de que las pérdidas de un corto número de perjudicados puedan cubrirse mediante los pagos por primas del gran número de personas que están expuestas a un siniestro potencial. La cobertura contra los riesgos de catástrofes no constituye una excepción y lo más importante para el asegurador es conseguir una adecuada distribución geográfica. La necesidad de evitar que se haga una selección de acumulaciones en contra suya es una preocupación esencial para impedir la quiebra financiera de un sistema cuando ocurre una catástrofe.

Todos los países necesitan tener una estrategia que prevea cómo podrán hacer frente a las obligaciones financieras que resulten de los diferentes tipos de riesgos catastróficos a los que estén expuestos. En esas estrategias debe determinarse el umbral en el que los fondos de los seguros y otros recursos financieros se agotan y surge la necesidad de ayudas nacionales o internacionales para los pagos. Debe establecerse una diferenciación entre las soluciones de consolidación en las que es posible la reposición hasta el límite de las reservas y el capital ya acumulado, y las soluciones de financiación en las que el dinero se obtiene después de la catástrofe y se reembolsa con cargo a futuros ingresos procedentes de primas. Estas últimas soluciones exigen la celebración de negociaciones previas sobre la disponibilidad de líneas de crédito que pueden utilizarse en el caso de una catástrofe.

Además de promover activamente la existencia de la información necesaria sobre los riesgos y las probabilidades de siniestros, el gobierno tal vez tenga que participar de dos maneras diferentes para garantizar que están previstos seguros contra las catástrofes en una u otra forma y que también está dispuesto a asumir su cobertura cuando las fuerzas del mercado todavía no hayan podido facilitar ni poner en práctica un seguro adecuado de catástrofes. El gobierno puede participar en primer lugar mediante la promulgación de medidas legislativas que exijan a los propietarios estar asegurados contra los riesgos catastróficos y obliguen a los aseguradores a ofrecer esa cobertura. En algunos países ello puede ser suficiente para crear las condiciones que permitan a los aseguradores y al sector privado establecer unos sistemas adecuados sin más intervención del gobierno.

En segundo lugar, cuando no se dispone de capital suficiente, reaseguros y otras facilidades de financiación de los riesgos, tal vez sea necesario que el gobierno intervenga entonces más directamente para facilitar una cobertura de las catástrofes mediante el otorgamiento de las garantías necesarias a cualquier asegurador que vaya a hacerse cargo del seguro contra las catástrofes con el fin de que pueda ofrecer una cobertura para la totalidad del valor de cada riesgo. Esa intervención del gobierno puede ser transitoria si, una vez establecido el seguro contra las catástrofes, pueden encontrarse aseguradores comerciales que estén dispuestos a proporcionar una cobertura que sustituya a la garantía del gobierno y suprima su necesidad de actuar como "asegurador en última instancia".

PREFACIO

i) En el programa de trabajo de la Comisión Permanente, establecido en su primer período de sesiones sobre los seguros, que tuvo lugar del 1º al 5 de febrero de 1993, se pide a la Comisión, dentro de la parte B, fomento de servicios de seguros competitivos, que examine "las formas posibles de satisfacer las necesidades de seguro y reaseguro con respecto a:

- las catástrofes;
- los daños al medio ambiente;
- los grandes riesgos;

particularmente en períodos de menor capacidad de reaseguro" 1/.

ii) La Comisión Permanente en su segundo período de sesiones, celebrado del 4 al 8 de julio de 1994, afirmó que el estudio de las catástrofes, los daños ambientales y los grandes riesgos debía proseguirse. La Comisión Permanente estuvo de acuerdo con las opiniones expresadas en el estudio de la secretaría de la UNCTAD 2/ en el sentido de que un importante factor determinante de los niveles insuficientes de la cobertura de los seguros relativos a catástrofes de que se disponía en muchos países en desarrollo podía ser la falta de información adecuada acerca de los riesgos globales tanto en lo que se refería a los bienes en peligro como a los riesgos capaces de causar catástrofes.

iii) La Comisión Permanente recomendó que la secretaría:

- a) preparase una compilación y un análisis de los sistemas de seguros de catástrofes existentes basándose en la información facilitada por los países miembros;
- b) efectuase una encuesta de prueba en diez países para recopilar datos globales sobre los riesgos de catástrofes con miras a cotejarlos y a dar a los aseguradores y reaseguradores la posibilidad de entender mejor los problemas.

iv) La compilación y el análisis de los sistemas existentes de seguros de catástrofes 3/ y la encuesta de prueba en diez países para recopilar datos globales sobre los riesgos de catástrofes 4/ están contenidos en dos documentos de antecedentes que han de examinarse en unión del presente documento del período de sesiones. Este último documento se compone de dos partes. En la parte I se describen los elementos componentes de la información solicitada en el estudio en diez países de los riesgos de catástrofes. En la parte II se exponen los elementos componentes y las estructuras de los sistemas existentes de seguros de catástrofes. Las dos partes del presente documento constituyen notas explicativas que han de utilizarse junto con los documentos básicos pertinentes.

## INTRODUCCION

1. En el presente documento para el período de sesiones se examinan las cuestiones derivadas de la labor sustantiva de la secretaría acerca de los seguros de catástrofes desde el segundo período de sesiones de la Comisión Permanente, en julio de 1994.
2. La compilación y análisis de los sistemas existentes de seguros de catástrofes y la encuesta de prueba realizada en diez países para reunir datos globales sobre los riesgos de catástrofes se han distribuido como documentos de antecedentes debido a que la información en ellos contenida no cabe dentro de las limitaciones físicas aplicadas a los documentos para períodos de sesiones en los que el espacio máximo disponible no es superior a 24 páginas en total.
3. Para la compilación de los sistemas existentes de seguros de catástrofes se llevó a cabo específicamente un estudio con objeto de determinar cuáles eran los países en desarrollo que tenían en funcionamiento sistemas de seguros de catástrofes nacionales. Se enviaron peticiones de información a 131 países. La gran mayoría de los países que respondieron confirmaron que actualmente no tenían sistemas de seguros de catástrofes que fuesen operativos.
4. En lo referente a la encuesta de prueba en diez países, destinada a reunir datos globales sobre los riesgos de catástrofes y la capacidad de las empresas aseguradoras y la economía del país de hacerse cargo de las consecuencias financieras de las catástrofes, los diez países se eligieron de manera que fuesen representativos de las diferentes partes del mundo donde las catástrofes naturales constituyen una preocupación importante. Se han incluido algunos ejemplos que ilustran el problema particular de los países insulares, tanto grandes como pequeños.
5. La encuesta abarca los diez países siguientes:
  - Argelia
  - Chile
  - Chipre
  - Guatemala
  - Mauricio
  - México
  - Perú
  - Filipinas
  - Saint Kitts y Nevis
  - Turquía

Todos los detalles a ese respecto figuran en los documentos UNCTAD/SDD/INS/8 y UNCTAD/SDD/INS/11.

6. En la primera parte del presente documento se expone la contribución de los diferentes elementos de la información acerca de los riesgos de catástrofes solicitada para la encuesta a los diez países considerados. En la segunda parte se examinan las características, métodos de trabajo y criterios aplicados en el caso de los diferentes sistemas existentes de seguros de catástrofes.

7. En el resumen figura una exposición general de la metodología utilizada por los países para el establecimiento de sistemas que permitan asegurarse contra riesgos de catástrofes específicos y las condiciones que han de reunirse antes que esos sistemas cumplan su función. El examen de los elementos de la información pedida para la encuesta a los diez países pone de manifiesto la importancia de cada uno de esos elementos y la necesidad de disponer por lo menos de tal información básica antes de establecer cualquier forma de seguro de catástrofes. Esa información debería permitir que, en el peor de los casos, la cuantía total de las pérdidas cuando ocurre un siniestro pueda ser reembolsada. De la misma manera, deben calcularse tanto las probabilidades de que ocurra cada uno de los siniestros como sus costos anualizados con el fin de lograr que, con independencia de si se ha concertado la póliza comercialmente en el mercado mundial o de si se ha creado un sistema nacional de seguros de catástrofes, se pueda disponer inmediatamente de fondos suficientes para cubrir las pérdidas. Es esencial que se fijen unas primas anuales adecuadas con el fin de acumular fondos suficientes para cubrir plenamente la cuantía de las pérdidas durante el plazo de repetición del riesgo asegurado, cualquiera que sea el método de aseguramiento empleado.

8. Los documentos de antecedentes "A Ten Country Analysis of Catastrophe Exposure, Insurance Sector and Country Financial Capacity to Bear Risk" 5/ y "Comparative Examples of Existing Catastrophe Insurance Schemes" 6/ son complementarios del presente documento y deben leerse en relación con él.

9. En primer lugar se examinan las necesidades en materia de información que han de satisfacerse antes de que se pueda establecer un sistema de seguros de catástrofes sobre una base que tenga posibilidades de ser financieramente sólida. Cabe señalar que gran parte de la información necesaria ya se ha reunido para otros fines, tales como los censos, la planificación rural y urbana, la percepción de gravámenes e impuestos municipales, la prestación de servicios públicos tales como el suministro de agua, gas y electricidad, y la realización de mapas catastrales reglamentarios.

10. Una vez que se han cuantificado las probabilidades de siniestros, diversos sistemas pueden resultar apropiados para sufragar o financiar las pérdidas resultantes de un riesgo catastrófico específico. En la parte II del presente documento se describen los elementos componentes de algunos esquemas existentes de seguros de catástrofes y se exponen las ventajas e inconvenientes de los distintos enfoques empleados para encontrar una solución. Antes de iniciar el establecimiento de cualquier forma de seguros,

ya estén destinados a cubrir pérdidas de elevada frecuencia y poco valor, o bien pérdidas poco frecuentes pero de valor elevado, es esencial conocer los riesgos y peligros que se aseguran si el sistema de seguros ha de aplicarse con éxito y proporcionar una protección adecuada en todas las hipótesis previstas, y si ha de contar con fondos suficientes bajo la forma de unas primas, reservas o financiación adecuadas, a fin de que pueda hacer frente a las peticiones de pagos que se le hagan.

11. El nivel de conocimientos necesario para que un sistema tenga éxito es el mismo con independencia de que su financiación la realice el Estado mediante recursos fiscales, corra por cuenta de las empresas de seguros nacionales o se obtenga principalmente mediante reaseguros en el mercado internacional.

12. Es probable que las autoridades nacionales y locales dispongan ya de una parte importante de la información necesaria, aunque con frecuencia tal vez no haya sido reunida en el mismo lugar y en la forma precisa para evaluar las pérdidas catastróficas potenciales.

13. Existe en todo el mundo la tendencia a una concentración cada vez mayor de la riqueza en las zonas industriales y urbanas, a causa de la introducción de nuevas tecnologías en combinación con el aumento de la densidad demográfica, lo que desde el punto de vista de los aseguradores agrava la posibilidad de siniestros catastróficos.

14. Con el fin de establecer un sistema que pueda proporcionar una cobertura adecuada en el caso de catástrofe, es esencial saber cuáles son los bienes que pueden quedar destruidos, dónde están situados respecto de otras propiedades, el grado de daño que probablemente pueda producirse según las normas de construcción y ocupación de los edificios, y la distribución y densidad de la población.

15. Una vez que se ha determinado el valor de los bienes que corren peligro y sus probabilidades de pérdida como resultado de un siniestro especificado, puede procederse a la estimación de la cuantía de las pérdidas posibles según diferentes hipótesis.

16. La mayoría de los riesgos catastróficos son independientes unos de otros, por lo que las disposiciones financieras necesarias para pagar los daños derivados de cada riesgo a que un bien esté expuesto han de calcularse generalmente con completa independencia unos de otros. No ocurre lo mismo con la información sobre los riesgos, que en gran medida puede compartirse entre varios sistemas que cubran pérdidas causadas por tipos de peligros totalmente diferentes.

17. Por ejemplo, un país puede estar expuesto a pérdidas catastróficas como resultado de riesgos tales como terremotos, erupciones volcánicas, huracanes e inundaciones. Para poder estimar la cuantía de las pérdidas potenciales debidas a cada uno de esos riesgos se necesita, entre otras cosas, información sobre: a) la densidad demográfica; b) el tipo, ubicación, construcción y ocupación de los edificios, c) las normas de construcción; y d) la influencia de la geografía local y de las condiciones del subsuelo.



18. El tipo y amplitud de los daños debidos a cada uno de esos riesgos en los distintos lugares probablemente sean muy diferentes, pero la información sobre los siniestros que se necesita para estimar las probabilidades de las distintas hipótesis de pérdidas procederá de las mismas fuentes.

19. En los seguros de cosas clásicos, con frecuencia cada riesgo se considera separadamente según sus propias características, y si bien las pérdidas son frecuentes, en general sólo representan una pequeña proporción de la suma asegurada. Sin embargo, los seguros de catástrofes se refieren en su mayor parte a agregados. En comparación con los seguros clásicos, las pérdidas catastróficas no son frecuentes; es probable que en algún grado afecten a la totalidad de los riesgos asegurados dentro de la región comprendida en el alcance del peligro catastrófico. Además, es muy posible que representen una gran proporción de las sumas globales de los seguros de todas las propiedades de la región. En el caso de muchos riesgos individuales, la posibilidad de una pérdida total es muy elevada.

20. Es usual en muchos siniestros catastróficos la existencia de una zona muy afectada mientras que los distritos colindantes resultan dañados en menor medida. Relacionando la información sobre los valores y los tipos de las propiedades dentro de las zonas en que se ha estimado la frecuencia teórica y la intensidad del siniestro catastrófico es posible llevar a cabo una previsión muy detallada de la cuantía de las pérdidas y sentar la base para el cálculo de las primas anualizadas que han de pagarse con el fin de obtener una cobertura dada.

Parte I

LAS FUNCIONES DE LOS ELEMENTOS COMPONENTES DE LA INFORMACION  
SOLICITADA EN EL ESTUDIO SOBRE DIEZ PAISES ACERCA DE LAS  
PROBABILIDADES DE CATASTROFES

Demografía básica de los países

21. El tamaño del país es importante para determinar las probabilidades de catástrofes. Los países pequeños y la mayoría de las islas pueden constituir en sí mismos una zona única, a toda la cual puede afectar una sola catástrofe. En países mayores, tal vez no todo el territorio esté expuesto a riesgos catastróficos y, por el mismo motivo, es posible que una catástrofe sólo abarque en cada ocasión una parte de la zona total expuesta al riesgo.

22. La información sobre la distribución de la población es también un importante elemento indicador de las principales concentraciones de valores y riesgos. Cuando zonas urbanas densamente pobladas también están situadas en partes de un país particularmente expuestas a uno o varios riesgos catastróficos, los costos de los siniestros probablemente sean significativamente superiores. Las densidades demográficas medias de todo un país no son un buen indicador de la distribución de la riqueza nacional que esté expuesta a catástrofes naturales o provocadas por el hombre, incluso en grandes países con una población relativamente pequeña. Australia es un ejemplo que ilustra ese fenómeno. Con una superficie de 7.682.300 km<sup>2</sup> y una población total de sólo 16 millones, el 66% de los habitantes están concentrados en cinco ciudades: Brisbane, Sydney, Melbourne, Adelaida y Perth. La zona total que cubren es de aproximadamente 5.400 km<sup>2</sup>, es decir, alrededor de dos veces y media el tamaño de Mauricio.

Probabilidades de que se produzcan siniestros naturales

23. Para hacer una evaluación, debe conocerse con claridad la clase de protección específica contra un siniestro que ha de preverse, y cuáles son los niveles potenciales de los daños que se anticipan. Si es necesaria la protección para más de un riesgo, entonces cada uno de ellos ha de estimarse con total independencia, aunque sólo en la medida en que lo exija la adopción de disposiciones de financiación separadas.

24. El país considerado tal vez no conserve un registro a largo plazo de los siniestros sufridos en el pasado que proporcione una base estadística para la previsión de acontecimientos futuros.

25. Tomando los terremotos como ejemplo, es sin embargo posible calcular las primas básicas para su cobertura con una exactitud suficiente si se recurre a la experiencia internacional relativa a las consecuencias de los terremotos registrados en otras partes del mundo.

26. Registros científicos que se remontan hasta alrededor de 1900, e informes sobre terremotos aún anteriores, han permitido a los investigadores

establecer un gráfico de magnitudes como base para la determinación de su repetición periódica.

27. De la misma manera, es estrictamente la información la que permite hacer un cálculo de la amplitud probable de los siniestros reales. La distancia a que se encuentren del epicentro unos bienes concretos en peligro, las características geográficas locales, las condiciones del subsuelo, la altura, las normas de construcción y ocupación de las propiedades son factores que determinan la amplitud y el costo potencial de los daños.

28. Se utilizan fórmulas matemáticas para calcular cómo la intensidad de un terremoto disminuye a medida que aumenta la distancia a que se encuentra el epicentro. Por ese procedimiento se puede transformar un gráfico de magnitudes regionales en un gráfico de intensidad local.

29. Si bien existen determinadas regiones, o incluso países enteros, respecto de los cuales no se dispone de unas estadísticas actualizadas o aplicables, unas tablas basadas principalmente en la experiencia de los siniestros registrados en todo el mundo permiten con certeza calcular el índice medio de siniestralidad prevista según las diferentes intensidades.

30. Con tal de que la información obtenida localmente indique las diferentes categorías de edificaciones y ocupación (por ejemplo, inmuebles residenciales, edificios comerciales o industriales, las normas de construcción, altura, edad, etc.), puede determinarse la cuantía de los daños. La suma de esas cuantías indicará el nivel de las reservas o la financiación con que ha de respaldarse un sistema de seguros de catástrofes con el fin de cubrir ese riesgo. La prima que debe pagarse anualmente por ese sistema consistirá entonces en la suma de todas las cuantías de los distintos daños dividida por el período de repetición probable de un siniestro con un intensidad dada.

31. Esa descripción simplificada de cómo se determina una prima de riesgo se ha llevado a cabo para mostrar la importancia crítica de los datos locales en ese proceso. En la práctica, la información necesaria es la misma, pero matemáticamente se incurre en más repeticiones en el proceso de adición a causa del deseo de incluir todos los daños derivados de un abanico de intensidades y de períodos de repetición.

32. El costo anual o prima, también incluye en la práctica otros componentes además del costo estricto relacionado con el riesgo. Deducciones y coaseguros, así como los límites superiores de la responsabilidad, tienen el efecto de reducir el daño asegurado y la prima de riesgo puro necesaria. El costo anual de administrar el sistema, la adquisición de nuevas empresas, la tramitación e investigación de las reclamaciones son gastos que deberán añadirse en su totalidad a la prima de riesgo puro. Otro importante elemento componente es el costo del capital con que se respalda la seguridad del sistema. Ese costo será diferente según el sistema se base en un fondo o esté financiado, y si la fuente del fondo son capitales del sector público o del sector privado. En todo caso será necesario remunerar la utilización del capital. El costo está constituido por dos componentes:

- La tasa de rentabilidad normal "riesgo excluido" prevaleciente en el mercado; es decir, la tasa de interés generalmente aplicada.
- Una cuantía adicional de compensación por el riesgo, pues en el caso de ocurrir el siniestro asegurado será preciso utilizar el capital para pagar la diferencia en que el daño exceda de las primas hasta el momento acumuladas en el marco del sistema. Después de registrarse un daño, es probable que transcurra un plazo de varios años antes de que sea posible reembolsar con primas futuras el capital utilizado, o posiblemente ocurra que ese capital no se reembolse en absoluto. En este último caso, la cuantía con que se compense el riesgo asumido será mayor que si el capital se reembolsa finalmente. En el primer caso, el capital sirve para financiar el riesgo, mientras que en el segundo el capital realiza una auténtica función de aseguramiento.

### Valores en peligro

33. Las diferentes regiones de un país pueden estar expuestas a distintos peligros catastróficos. Dentro de las regiones, las diversas zonas probablemente tengan valores y tipos de riesgos muy diferentes. En las diversas zonas también las magnitudes de un riesgo pueden ser distintas. Por tales razones es necesario conocer los valores en peligro y el tipo de propiedad dentro de cada zona con el fin de estimar la probabilidad global de siniestros en el país y la financiación potencial con cargo a una fuente u otra que pudiera ser necesaria cuando ocurre una catástrofe. El asegurador quiere conocer su concentración y exposición probable a los siniestros zona por zona con el fin de gestionar su propio programa de conservación y reaseguro de los diferentes riesgos y estar al tanto de la medida en la que los asegurados estén procediendo a una selección en contra suya y suscriban pólizas sólo en determinadas esferas.

34. El Estado también puede conseguir importantes beneficios con la información referente a los valores globales que corran peligro en cada zona y la medida en que los riesgos estén asegurados. A falta de cualquier otra fuente de financiación para el reembolso posterior a una catástrofe, el Estado tendrá que asumir forzosamente el papel de "asegurador en última instancia", haya establecido o no planes para hacer frente a esa contingencia. La información sobre las probabilidades de siniestros, el costo de los riesgos y los seguros existentes serán un valioso instrumento para establecer las disposiciones relativas a esas contingencias, determinar sus costos y financiarlas. También puede ser un útil instrumento en el plano de la política para formular las medidas legislativas por las que se requiera un nivel mínimo de aseguramiento obligatorio contra las catástrofes por parte de las organizaciones y los individuos que quieran tener acceso a la asistencia del Estado en el caso de registrarse catástrofes graves cuyos daños sean superiores al mínimo del seguro obligatorio.

35. Para establecer un sistema contra las catástrofes, tanto asegurado por el sector privado como cubierto por el Estado, es de gran importancia la información sobre el valor y la ubicación de todas las propiedades en el conjunto de las zonas y los peligros a que están expuestas. Si los riesgos

están diseminados por diversas zonas que, aunque estén expuestas al mismo peligro, se encuentren geográficamente bastante alejadas entre sí, por lo que el peligro sólo puede afectar a una zona cada vez, la exigencia de capital, así como probablemente la prima de riesgo, tal vez sean menores que si la mayoría de las propiedades estuviesen situadas dentro de una zona y el siniestro afectase a su totalidad.

36. Esa información sobre los riesgos y la ubicación puede también proporcionar una buena indicación de los ingresos que cabe esperar del sistema a diferentes niveles de penetración.

#### Riesgos masivos

37. Riesgos individuales de un valor muy elevado dentro de una zona aumentan significativamente la probabilidad de siniestros y los costos potenciales de las reclamaciones para un asegurador en caso de que un peligro catastrófico afecte a la zona. Disponer de información sobre los mayores riesgos o "riesgos masivos" dentro de una zona es importante para proceder a la estimación de las "pérdidas probables máximas" resultantes de una catástrofe grave. Esa estimación tendrá consecuencias significativas sobre las decisiones referentes a la manera en que podrá financiarse ese siniestro. Es probable que tal conocimiento ponga al asegurador ante la necesidad de buscar un reaseguro sustancial. Para reasegurar unos riesgos individuales de valor muy elevado, tal vez sea necesario dirigirse a muchos reaseguradores puesto que su propia seguridad y los límites de su capacidad pueden hacer que sólo sea posible recurrir a ellos para hacer frente a una parte relativamente pequeña de un siniestro importante. El asegurado no tiene ciertamente interés en la intervención de un reasegurador por una cuantía superior a la que éste puede soportar y pagar con facilidad en el caso de un siniestro importante, salvo que el reasegurador pueda demostrar que se ha reasegurado a su vez con una garantía sólida, que está en situación de hacer frente a peticiones de numerario en caso de producirse un siniestro, y que ello justifica la importancia de la participación que se propone aceptar.

38. La información sobre los riesgos masivos es importante aun en el caso de que resulte incompleta por lo que se refiere a los valores totales que corren riesgos en una zona y las acumulaciones del asegurador.

#### Concentración de riesgos

39. El valor total asegurado en una zona es de importancia decisiva cuando se contratan seguros contra peligros de catástrofes puesto que todos los riesgos dentro de la zona están expuestos simultáneamente a los efectos del peligro. Todo sistema de seguros de catástrofes debe disponer de información que permita comprobar el valor máximo cuyo pago puede solicitarse para reponer la cosa asegurada en cualquier zona afectada por el peligro de catástrofe. Para el asegurador, es también de gran importancia conocer las sumas totales por las que contrata seguros en cada zona y en relación con cada peligro asegurado. Además, al nivel siguiente de detalle, las sumas aseguradas y los valores de reposición por los tipos de construcción y ocupación de los

edificios permitirán hacer una estimación de los costos del siniestro y calcular de manera más exacta la prima correspondiente a cada riesgo.

#### Capacidad relativa de la industria de seguros

40. Las probabilidades de siniestro y los bienes en peligro determinan los valores previstos de las pérdidas como resultado de un determinado riesgo de catástrofe. Es necesario disponer de información financiera sobre la industria de seguros de un país a fin de medir su capacidad máxima de asegurar contra catástrofes sin recurrir al reaseguro internacional. También debe tenerse presente el riesgo de la industria de seguros de hacer frente a siniestros catastróficos.

41. Para que los seguros de catástrofes sean eficaces y sea posible obtenerlos fácilmente en un país, los aseguradores locales deben ofrecer cobertura de catástrofes junto con otros servicios tradicionales y debe disponerse de estos elementos por intermedio de todos los canales de distribución establecidos.

42. Por lo general, el mercado internacional de reaseguro sólo puede proporcionar reaseguros de catástrofes si los peligros figuran en las coberturas originales ofrecidas por los aseguradores en el mercado local.

43. Los aseguradores locales deben estar lo bastante bien capitalizados y la capacidad total de la industria de seguros local, en relación con la economía del país, debe ser suficiente para suscribir el tipo de riesgos dentro del país.

44. La suscripción de capitales nuevos en la industria de seguros debe mantenerse paralela al crecimiento de los valores del capital en la economía del país.

45. El examen de la información financiera relativa a la industria de seguros de un país revelará en qué medida la industria puede tener que ampliarse para ser capaz de atender las necesidades del país en materia de seguros de catástrofes.

#### Prestación de seguros de catástrofes en el mercado de cada país

46. La información prevista en los rubros de la presente sección revela en qué medida los aseguradores ofrecen ya en el mercado local cobertura contra los peligros de catástrofes. También indica la medida en que se compra dicha cobertura y en que se exige que los asegurados participen en el riesgo mediante la aplicación de franquicias deducibles.

#### Recursos financieros nacionales

47. De igual importancia para que la industria de seguros de un país sea capaz de asumir riesgos y de pagar siniestros importantes son los recursos financieros generales existentes en la economía de un país a los que puede recurrirse cuando ocurre una catástrofe.

48. El límite de dichos recursos financieros será lo que determine en última instancia la capacidad del país para reponer los daños causados por una catástrofe utilizando sus propios recursos. La política oficial debe decidir si se utilizan dichos recursos y en qué medida. Por otra parte, si bien los gobiernos pueden decidir cuándo y dónde utilizar cualquiera de los recursos financieros del país, el monto total disponible es finito y representa el límite absoluto de la capacidad financiera de un país para responder a una catástrofe.

49. El hecho de tener en consideración los recursos financieros globales del país resulta muy importante en muchos países en desarrollo por dos razones fundamentales. La primera es que, en relación con la renta nacional y los activos de un país, una catástrofe puede causar tales daños que sea necesario recurrir a una gran proporción de los recursos nacionales para hacer posible la rehabilitación. Esto, a su vez, puede tener por consecuencia nuevos daños a la economía del país. En algunos casos extremos, el país puede no contar con recursos suficientes para reparar los daños causados por la catástrofe. Por ello tiene gran importancia la planificación relativa a la utilización de los recursos disponibles en casos imprevistos.

50. Existe una segunda razón por la cual es importante tener presentes los recursos financieros globales del país. Es preciso medir la eficacia de la industria de seguros del país, y determinar si deben adoptarse medidas para alentar el crecimiento del sector de los seguros y de las inversiones efectuadas en él. Evidentemente, muchos países en desarrollo han pasado recientemente por un período de rápido cambio en la estructura de sus economías. Se han ampliado los servicios de manufacturas y servicios de modo que ahora representan una elevada proporción del PNB. Probablemente, la necesidad de seguros suscitada por dicho cambio es aún mayor que el crecimiento de los nuevos sectores. En muchos países en desarrollo, la industria de seguros no ha crecido a la par de los sectores que son sus principales clientes, y en relación con sus dimensiones y con los valores ahora en peligro, la industria carece en gran medida de capitales y recursos suficientes. Esto plantea un problema puesto que, como resultado de ello, dichos países no cuentan con un sector de seguros que les permita atender sus actuales necesidades en este terreno. Las economías de esos países son capaces de absorber pérdidas mucho mayores de lo que parecen indicar las dimensiones y reservas de sus aseguradores y, en efecto, esos países necesitan una industria de seguros correspondiente a una proporción mucho mayor del PIB y podrían prestarle el debido apoyo.

51. Al examinar toda propuesta de seguro de catástrofes, el gobierno debe estar informado de la medida en que, voluntaria o involuntariamente, puede convertirse en un "asegurador de última instancia" por no existir ningún otro seguro. También debe ser capaz de apreciar la medida en que existe la posibilidad de estimular al sector de seguros para que crezca y sea capaz de asumir parte de los nuevos riesgos.

52. Para que el mercado internacional de seguro, o un sistema local de seguros de catástrofes puedan ofrecer cobertura con respecto a riesgos catastróficos graves en el sector de seguros de un país, deben tener el mismo

nivel de información acerca de los aseguradores del país y de los recursos financieros nacionales, cualquiera sea la entidad que debe proporcionar la cobertura. La viabilidad financiera general y las proyecciones de cómo responderá el sistema al pago de indemnizaciones en caso de ocurrir una catástrofe, así como las propuestas sobre su continua financiación y recuperación, son muy importantes para que los aseguradores internacionales sean capaces de decidir si pueden ofrecer cobertura y en qué condiciones pueden participar en la operación. Si los gobiernos, así como las empresas de seguros, participan en un sistema relativo a las catástrofes, la información será necesaria para que puedan juzgar la calidad y la seguridad de cualesquiera garantías financieras con las cuales deba contarse. En tal sentido, hay poca diferencia entre el juicio financiero que debe hacerse con respecto a dicho contrato, y los métodos empleados en la calificación relativa de bonos del Estado y otros valores.



## Parte II

### ELEMENTOS Y ESTRUCTURAS DE LOS SISTEMAS EXISTENTES

53. Como se dijo en la introducción, se ha preparado en forma de documento de antecedentes (UNCTAD/SDD/INS/11) una compilación de los sistemas de seguros existentes en forma tabular a fin de facilitar la comparación directa de la presencia, ausencia, dimensiones, etc., de toda una gama de características normalizadas.

54. En la presente sección se utiliza el contenido del documento de antecedentes y se examinan las características, los métodos de funcionamiento y los criterios aplicados en los diversos sistemas de seguros de catástrofes, a fin de promover el debate sobre cómo y cuándo resultan apropiados los diversos elementos y características.

#### Peligros asegurados

55. Algunos sistemas de seguros de catástrofes ofrecen cobertura contra toda una gama de diversos peligros; otros, contra varios peligros conexos; todavía otros, contra un solo peligro. Esto no debe ser causa de confusión puesto que, aparte de algunos posibles ahorros logrados que se consiguen evitando la duplicación de los costos administrativos, un sistema que ofrece cobertura en relación con cinco peligros diferentes equivale en lo fundamental a cinco sistemas distintos que, en este caso, están en manos de los mismos administradores. En cada caso deberá evaluarse el peligro y fijarse los costos de manera independiente, y las probabilidades de siniestro en cada uno de los distintos casos deberán calcularse por separado antes de que sea posible calcular los costos de los siniestros máximos probables en relación con cada peligro. Es indispensable conocer estos factores para determinar las posibles reclamaciones que pueden hacerse en caso de ocurrir efectivamente el siniestro.

56. A partir de esta información se pueden calcular luego los posibles costos totales del siniestro y el nivel de fondos que debe tener a su disposición el sistema para ser viable. Será preciso tomar una decisión sobre la manera como habrán de financiarse esas cuantías y el costo anual de la solución elegida será la base para calcular el costo total de la prima, que deberá sufragarse con la fuente de ingresos que se considere más apropiada.

#### Participación del Estado

57. El papel que desempeña el Estado en los sistemas de seguros de catástrofes varía entre el control completo de todos los aspectos y la situación contraria, en que el sistema se deja enteramente en manos de los aseguradores. En los sistemas existentes, el alcance de la participación del Estado suele ser resultado de los antecedentes históricos, pero en los últimos años el Estado tiende a participar en la cobertura durante los seguros de catástrofes cuando el mercado de seguros no era capaz de ofrecer

un servicio o cuando las empresas y la población no habían aceptado la cobertura ofrecida por los aseguradores, de manera que algunos importantes activos nacionales han quedado sin protección. En última instancia, cuando ocurre una catástrofe, el gobierno debe hacer frente al problema de los siniestros no asegurados; en consecuencia, la participación del Estado entraña en gran medida un esfuerzo para que no se presente dicho problema.

58. El Estado puede intervenir a diversos niveles; el primero es la promulgación de leyes que determinen las condiciones en que se ofrecerá la cobertura de seguros de catástrofes; en las leyes puede estipularse la obligación de que los aseguradores ofrezcan dicha cobertura y de que los compradores obtengan la cobertura contra los peligros prescritos. En esas condiciones tal vez no sea necesario que el Estado aumente su participación, en la medida en que los aseguradores puedan ofrecer capacidad suficiente y contratar reaseguros adecuados de entera seguridad. Una vez que el Estado determine el marco jurídico, el sistema puede quedar enteramente en manos de los aseguradores.

59. El siguiente nivel de participación del Estado se produce cuando los aseguradores no son capaces de ofrecer capacidad suficiente y, como resultado de ello, el asegurador considera necesario ofrecer cobertura por sumas aseguradas que deben limitarse a niveles tan bajos que resultan muy inferiores al valor de gran parte de las cosas en peligro. Esta situación puede debilitar muchas de las oportunidades que se presentan a toda la economía del país. Si los bienes no pueden asegurarse, los bancos se negarán a aceptarlos como garantías y no concederán préstamos a los medios industriales y comerciales para que financien el crecimiento del comercio y el desarrollo. Hay muchas razones por las cuales los aseguradores pueden verse obligados a restringir la capacidad en relación con los peligros de catástrofes pero, en lo fundamental, todas reflejan su obligación de ser responsables y prudentes, para estar seguros de que, si se produce un acontecimiento catastrófico, dispondrán de los recursos necesarios para pagar todas las reclamaciones válidas.

60. En última instancia, la capacidad de asegurar refleja el valor subyacente del capital y las reservas del asegurador, así como la capacidad adicional a la que el asegurador puede tener acceso mediante el reaseguro. Tratándose de los riesgos de catástrofes, es necesario utilizar en gran medida los reaseguros para distribuir el riesgo, a menudo entre centenares de reaseguradores, de manera que, en última instancia, los reaseguradores sean capaces de pagar las pérdidas por las cuales es responsable cada uno de ellos. Deben cumplirse muchos requisitos para mantener acuerdos adecuados de reaseguro; a veces los reaseguradores deben restringir también la capacidad que son capaces de ofrecer.

61. Cuando no se dispone de capacidad en otra forma, puede ser necesario que el propio Estado proporcione esta capacidad garantizando el pago de reclamaciones presentadas por los hechos catastróficos asegurados con arreglo al sistema. En ese caso el Estado asume activamente el papel de "asegurador

en última instancia" suscribiendo la solvencia de los aseguradores que administran el sistema. La participación del Estado puede no ser necesariamente permanente, pero su garantía permite a los aseguradores aceptar riesgos al 100% de su valor y percibir ingresos correspondientemente más elevados por concepto de primas. De no presentarse reclamaciones importantes durante los primeros años del sistema, las primas acumuladas permitirán constituir reservas, de manera que aumentará la propia capacidad del asegurador y disminuirá la necesidad de recurrir a reaseguros o a la garantía del Estado. Una vez que se haya establecido la viabilidad del sistema, también puede ser posible reemplazar la garantía del Estado por reaseguros convencionales u otras alternativas directas de financiación, tales como las obligaciones "de catástrofes" a largo plazo o no amortizables de la misma manera que muchos gobiernos emiten obligaciones de préstamo en tiempo de guerra para financiar el costo de las hostilidades.

62. La última manera como pueden participar los Estados es asumiendo la administración directa del sistema de seguros de catástrofes, y posiblemente desempeñando todas las funciones, aunque en la mayoría de los casos se utiliza al sector privado para la recaudación de primas y en muchas ocasiones para la evaluación y el registro de siniestros. Las primas pueden obtenerse del sector privado añadiendo la prima de catástrofes a las primas cobradas por clases específicas de pólizas de seguros ya existentes y transfiriendo dichas sumas al gobierno. Las primas pueden asimismo ser generadas por un gravamen sobre la cifra de negocios del sector de seguros o cualquier otra parte de la economía, o simplemente financiarse con los ingresos fiscales generales.

#### Acontecimientos que ponen en marcha el funcionamiento del sistema

63. En los sistemas en que sólo participa el sector privado, los acontecimientos que dan origen a reclamaciones en estas clases de seguros están bien descritos en las definiciones de los peligros contra los cuales se conciertan los seguros, y en los importes o franquicias deducibles cuyo valor debe ser inferior al daño antes de que pueda pagarse ninguna reclamación. Toda controversia sobre si un acontecimiento puede estar o no cubierto por el seguro se decide aplicando principios establecidos de derecho comercial y de seguros.

64. Cuando hay participación del Estado, las normas pueden modificarse para que comprendan la acción discrecional complementaria de parte del Estado. Por ejemplo, para que las reclamaciones puedan pagarse con arreglo al sistema, puede ser necesario no sólo que se hayan producido, por ejemplo, graves inundaciones que tengan por resultado daños de valor muy elevado, sino que una asamblea del Estado decreta que la situación debe clasificarse como de "emergencia nacional".

65. Cuando los pagos con arreglo al sistema dependan de que una asamblea del Estado declare que el desastre constituye una emergencia nacional o estatal, el sistema se convierte en un plan discrecional de pagos y ya no se aplican

las normas estrictas de seguros. Es mucho más difícil reasegurar comercialmente ese tipo de plan, puesto que los reaseguradores no están en posición de hacer frente al carácter discrecional de dichos pagos.

#### Límites inferiores y superiores de indemnización

66. Los seguros de catástrofes se definen casi a sí mismos, puesto que tienen por objeto pagar pérdidas muy graves que son resultado de siniestros importantes. Por esta razón se incorpora siempre un exceso o franquicia sustanciales en las normas mientras que, por lo general, se excluyen las reclamaciones por pérdidas inferiores a un valor mínimo relativamente elevado. También debe reconocerse que los recursos de que se dispone para un sistema de seguros de catástrofes son limitados y esto determinará la cuantía máxima que es posible pagar. En la práctica, todos los sistemas tienen un límite superior; puede ser muy elevado, pero no existe una suma asegurada "ilimitada". El límite superior de la cobertura proporcionada por un sistema puede modificarse cada cierto tiempo y aumentar a medida que aumentan las dimensiones del sistema.

67. El límite inferior o valor de la franquicia que un siniestro debe exceder antes de que se efectúe ningún pago puede ser en algunos casos una cifra absoluta expresada en términos monetarios y en otros un porcentaje de la suma asegurada o del costo de reposición. Muchas veces ambos planteamientos se incorporan en el requisito de que el siniestro debe ser superior a un valor monetario absoluto o a un porcentaje del costo de reposición, cualquiera de los dos sea más elevado.

68. Las franquicias expresadas como porcentaje del costo de reposición son una buena práctica, puesto que estimulan a los propietarios a no asegurarse de manera insuficiente y a mantener al día sus sumas aseguradas.

69. Los puntos de franquicia elevados pueden reducir de manera considerable el costo de la cobertura, puesto que excluyen un gran número de pequeñas reclamaciones. En este contexto debe recordarse que la cobertura de las catástrofes no tiene por objeto reembolsar el costo de los siniestros que, de otra manera, el asegurado podría, con relativa facilidad, pagar con sus propios recursos.

#### ¿La cobertura de catástrofes existe "por sí misma", o depende de seguros ya existentes?

70. La mayoría de los seguros de catástrofes se ofrecen junto a otros tipos de seguros, muchas veces utilizando sencillamente los métodos existentes de distribución, recaudación de primas y pago de siniestros. Muchos peligros de catástrofes están asegurados ampliando la cobertura ofrecida en los seguros contra incendios ya existentes y los consiguientes seguros contra siniestros, en los que el asegurador que ha contratado el seguro contra incendios recauda la prima y la transfiere al sistema de seguros de catástrofes. En otros casos, la cobertura de catástrofes se compra emitiendo una póliza

completamente separada y en esta póliza puede o no exigirse que existan también al mismo tiempo otros seguros al momento en que se presenta la reclamación.

71. Algunos Estados que tienen sistemas financiados por un gravamen a los aseguradores o por otros impuestos pueden pagar cualesquiera siniestros ocurridos en las condiciones fijadas, mientras que otros exigen, para que el sistema de catástrofes atienda a una reclamación, que la persona que la presenta demuestre que dispone de cierto nivel mínimo de seguros convencionales que pueden haber sido contratados con cualquier empresa aseguradora.

#### Fuentes de las primas de los sistemas de seguros de catástrofes

72. En los sistemas en los que no existe participación del Estado, los pagos anuales de la cobertura de catástrofes suelen seguir la pauta general de otras formas de primas de seguros. Puede expedirse una póliza separada de seguros para cada asegurado y pagarse directamente la prima al asegurador que ofrece el seguro de catástrofes, o bien el sistema de seguros de catástrofes puede ser una entidad separada que reasegura la cobertura del peligro de catástrofes otorgada por otros aseguradores, muchas veces ampliando la cobertura a otros tipos de pólizas de seguros. Cuando el sistema de seguros de catástrofes actúa únicamente sobre una base de reaseguros en vez de calcular las primas para cada riesgo individual puede aplicarse una fórmula con arreglo a la cual cada asegurador pague una proporción de los ingresos anuales por concepto de primas correspondiente a determinadas clases de empresas, a fin de asegurarlas contra determinado peligro de catástrofe.

73. En los sistemas en que participa el Estado, pero en que actúa como reasegurador de los aseguradores directos que expiden la cobertura y pagan el siniestro, por lo general el Estado fija la tasa aplicable al peligro, que es obligatoria. Los aseguradores pagan las primas al sistema de seguros de catástrofes del Estado tal como lo harían en cualquier otro reaseguro. Si existen comisiones, son establecidas por el Estado.

74. En los sistemas en los que interviene el Estado para imponer la cobertura de ciertos acontecimientos catastróficos, existe por lo general un recargo uniforme sobre las primas base de los contratos de seguros por daños a las cosas. Esta tarificación uniforme entraña que los menos expuestos contribuyen a pagar por los que están más expuestos. Por consiguiente, la prima es, en la práctica, un impuesto sobre ciertas clases de ingresos de los aseguradores. Los pagos por dicha cobertura pueden también recaudarse como parte de los impuestos a la propiedad del Estado. La posibilidad de beneficiarse de la cobertura con arreglo a dichos sistemas no está necesariamente limitada a una póliza de seguros, aunque en algunos casos la prueba de la propiedad de un contrato o del daño a las cosas puede exigirse antes de examinar la reclamación. El tipo de sistema que trata de ofrecer cobertura a toda la población, sin tener en cuenta un determinado contrato de seguros ni el pago de una prima que refleje el valor y la probabilidad de

cada riesgo, se aleja de los principios de los seguros y puede ser más difícil de reasegurar comercialmente si no es posible obtener valores exactos para el riesgo y la concentración. Más aún, en tales sistemas, un recargo sobre ciertos ingresos de los aseguradores puede no resultar más apropiado para recaudar las primas anuales que un recargo sobre cualquier otro pago efectuado por el uso de las cosas o que la obtención del dinero necesario mediante los impuestos generales.

#### Métodos de financiación

75. Además de examinar los métodos por los cuales pueden generarse las primas anuales, es preciso examinar cómo podrá el sistema pagar los siniestros cuando éstos ocurran.

76. Para que un sistema esté plenamente financiado, deberá disponer en forma adecuada de capital y reservas acumuladas que le permitan pagar todos los posibles siniestros a medida que ocurran. Si el sistema no está plenamente financiado, resultará incapaz de responder debidamente a algunos siniestros, a menos que utilice ciertos métodos de financiación de riesgos, de los cuales el más frecuente es la compra de reaseguros.

77. Algunas formas de seguros son sistemas "no financiados" o de "pago a plazos". Por lo general pertenecen a esta categoría muchos planes de seguros médicos y los sistemas de seguros de desempleo del Estado. Si las reclamaciones son superiores a las primas, el déficit se traspasa al año siguiente, en que se aumentan las suscripciones para colmar la diferencia. Esto resulta enteramente inapropiado en un sistema de seguros de catástrofes en que las reclamaciones de un año en que ha ocurrido una catástrofe grave pueden ser muy importantes, y en que suele haber grandes variaciones entre los años en que ha ocurrido una catástrofe y los años en que la situación ha sido normal. A menos que se hayan acumulado primas suficientes durante los años sin siniestros como para satisfacer cualquier situación prevista, todos los sistemas deben tener acceso a fuentes externas de financiación para el caso en que sus obligaciones en relación con siniestros importantes amenacen con provocar una presión excesiva sobre sus recursos financieros y su capacidad para pagar nuevas reclamaciones.

78. En los sistemas en que no hay participación del gobierno, la estructura más frecuente es que el sistema acumule fondos que le permitirán el pago directo de los siniestros menos importantes. Por encima de dicho nivel, se compran reaseguros, pero el propio reaseguro tiene un límite superior por encima del cual los siniestros deberán pagarse otra vez a partir del fondo. También pueden comprarse reaseguros cuando, si bien el fondo dispone de activos suficientes como para asumir una parte del riesgo, el reaseguro puede resultar muy barato debido a las diferencias en el rendimiento de la inversión que obtiene el reasegurador, en relación con los rendimientos conseguidos por las propias inversiones del fondo.

79. El fondo puede también mantener acuerdos permanentes con los bancos y otros proveedores de financiación para tener acceso a líneas de créditos a las que pueda recurrirse cuando sea necesario. También es posible emitir otras formas de instrumentos de deuda, tales como obligaciones, a fin de generar los elevados niveles de liquidez a los cuales el fondo puede tener necesidad de acceso.

80. La participación del Estado en muchos sistemas de seguros de catástrofes es resultado de lo difícil que resulta concertar reaseguros y financiación exterior adecuados; en tales casos el riesgo está cubierto por la garantía del gobierno. Si bien la mayoría de los gobiernos, en particular tratándose de una economía de mercado, desean reducir al mínimo sus obligaciones, garantizar el sistema de seguros de catástrofes puede no resultar tan oneroso como parece a primera vista puesto que, a falta de todo seguro, el gobierno tiene que hacer frente también, en última instancia, al problema de lo que debe hacerse con respecto a los siniestros. Al garantizar un sistema, el gobierno formaliza de manera efectiva su decisión anticipándose al acontecimiento y, por otra parte, hace posible la creación de un sistema que puede comenzar obteniendo financiación para los futuros siniestros a partir de las primas pagadas de recursos privados, de modo que en última instancia esto contrarresta los costos en que incurre el gobierno cuando se produce el siniestro. Es muy posible transferir un sistema de esta clase al sector privado una vez que se han acumulado reservas suficientes y en caso de que se disponga de reaseguros en condiciones comerciales.

81. Algunos gobiernos que ofrecen cobertura de catástrofes garantizadas por el Estado no acumulan las primas que reciben de los recargos y de otras fuentes para financiar el pago de los futuros siniestros. Estas sumas se destinan simplemente al fondo general de impuestos. Los siniestros, según sea su importancia, se pagan con impuestos, con nueva deuda pública o aumentando la oferta monetaria. Es probable que dicho planteamiento resulte inflacionario y no pueda transformarse en un sistema por separado si no es recapitalizado por el gobierno.

#### Cobertura voluntaria y cobertura prevista en la legislación

82. En algunos países, la legislación obliga a todos los propietarios a comprar cobertura contra ciertos peligros, entre ellos los peligros de catástrofes. En otros países la compra de esta cobertura de catástrofes no es exigida por la ley; sin embargo, aun en este caso la compra puede no ser enteramente "voluntaria" puesto que, por ejemplo, los bancos pueden no otorgar préstamos a las empresas para que sufraguen sus transacciones cotidianas a menos que sus bienes, que son la garantía del banco, estén asegurados contra los peligros de catástrofes.

### Tarificación

83. Los sistemas de seguros de catástrofes pueden contar con una tarificación no reglamentada en la cual las primas se suscriban individualmente reflejando las condiciones locales relativas a cada riesgo. Esto es muy frecuente en los sistemas sin participación del Estado y permite la mayor flexibilidad al cobrar una tasa adecuada al riesgo asegurado.

84. Algunos consorcios y sistemas garantizados por el Estado aplican tarifas menos flexibles pero formalizadas, en las cuales el tipo cobrado puede variar en una gama muy amplia, según las clasificaciones normalizadas de los riesgos, la ubicación, etc.

85. Otros sistemas aplican un recargo fijo a la prima base que cobra el asegurador por la cobertura de daños a las cosas; evidentemente, es improbable que esto permita fijar la tasa adecuada del seguro de catástrofes para todos los riesgos y ubicaciones. Los riesgos que pagan tasas más elevadas por la cobertura de daños pagarán asimismo más por la cobertura de catástrofes.

86. Un planteamiento alternativo de precios fijos consiste en cobrar una tasa obligatoria por todos los bienes, cualquiera sea el riesgo y la ubicación, de modo que se estimule una mutualización completa en la medida en que los riesgos de menor probabilidad de siniestro pagan por los de mayor riesgo.

87. Los gravámenes generales y otras formas de financiación basadas en los impuestos son también maneras de generar primas suficientes, pero no están basadas en la tarificación, aunque los ingresos totales obtenidos deberán en última instancia ser suficientes para pagar los siniestros.

### El papel del reaseguro

88. Para que los aseguradores sean capaces de ofrecer cobertura contra los peligros de catástrofes, debe disponerse de un mecanismo eficaz de reaseguro. Sin este servicio, los aseguradores individuales estarán rigurosamente limitados por las dimensiones relativamente reducidas de su capital y sus reservas. En consecuencia, sólo podrán ofrecer cobertura por sumas aseguradas muy bajas y tendrán que limitar cuidadosamente el número de riesgos que pueden aceptar en una localidad, puesto que la concentración no tardaría en tener por resultado un riesgo superior a la capacidad de su capital y sus reservas para pagar íntegramente los costos de los siniestros cuando ocurra cualquier hecho catastrófico.

89. La medida en que puede organizarse el reaseguro refleja una serie de factores. El hecho de que un asegurador acepte reasegurar a otro está influido por la calidad de la información relativa al riesgo. En consecuencia, es necesario obtener datos suficientes que permitan calcular la prima que corresponde al riesgo con suficiente confianza como



para convencer al reasegurador de que el precio es justo. La proporción del riesgo que puede aceptar un reasegurador también está limitada por su propio capital y sus reservas así como por su acceso a un nuevo reaseguro del riesgo que él mismo ha aceptado reasegurar. En el plano local, este negocio de retrocesión, sea facultativo u obligatorio, sólo es efectivo cuando existen canales de distribución bien desarrollados entre los aseguradores. En algunos países esta distribución está a cargo de los corredores de seguros; en otros, los aseguradores han establecido entre ellos una red eficiente de comunicación y liquidación. Muchas veces se emplea una combinación de ambos métodos.

90. Los seguros de riesgos muy amplios y de peligros de catástrofe, cuando se reasegura toda la cartera de un asegurador, se consiguen por lo general tan sólo mediante la suscripción, es decir que cada uno de un gran número de reaseguradores suscribe una "línea" muy pequeña. En el caso de los principales riesgos a nivel mundial, los corredores de seguros internacionales diseñan y administran estos programas para reasegurar a los principales aseguradores y reaseguradores.

91. Los mercados internacionales de reaseguros no están organizados para proporcionar cobertura del 100% de las pérdidas que sean consecuencia de los peligros de catástrofes. La función del reasegurador es proporcionar cobertura cuando los siniestros son superiores al monto que pueden pagar el asegurador local o los recursos combinados del mercado local de seguros, pero sólo hasta un límite superior. Sólo en casos excepcionales se encuentran reaseguradores dispuestos a suscribir una cobertura contra peligros de catástrofes si esa cobertura no es ofrecida por aseguradores locales, con cargo a las limitaciones de su propia capacidad.

92. Los reaseguros no se contratan en ningún caso por un monto ilimitado. Los límites pueden ser muy elevados, por ejemplo un programa puede pagar todas las pérdidas superiores a 200 millones de dólares de los EE.UU. hasta un máximo de 750 millones, pero una vez que las pérdidas sean superiores a 750 millones, el asegurador vuelve a ser responsable de las sumas superiores a dicha cuantía a menos que pueda conseguir más cobertura de reaseguro.

93. La seguridad del reaseguro es de importancia primordial al elegir a los reaseguradores que proporcionarán cobertura para los peligros de catástrofes. La misma importancia tiene comprobar que cada reasegurador del programa no acepte una proporción tan amplia del riesgo como para que, en la hipótesis de que se produzca el siniestro máximo probable, pueda ponerse en tela de juicio si será capaz de pagar su parte. La creación de un programa de reaseguros de catástrofes y la continua vigilancia del riesgo y la capacidad financiera de los reaseguradores participantes es una operación difícil y en principio debe estar a cargo de profesionales independientes, como por ejemplo los corredores internacionales de seguros y las agencias de tarificación, de modo

que los aseguradores sólo puedan seguir participando en el programa si no cabe ninguna duda acerca de su capacidad de cumplir con sus obligaciones financieras.

94. Las catástrofes naturales tienen frecuencias muy superiores al período contable normal de un año utilizado por la mayoría de los aseguradores, de modo que los programas de reaseguros están diseñados para responder más allá de la frecuencia o período de repetición previstos. Por esta razón, se les debe considerar como contratos a largo plazo tanto para los aseguradores como para los reaseguradores. Sólo manteniendo en vigor acuerdos de reaseguros durante el período de repetición de una catástrofe, se acumularán fondos suficientes como para cumplir plenamente las obligaciones dimanadas por el siniestro asegurado.

95. Los reaseguros sólo pueden funcionar en sistemas en que los peligros se hallan bien definidos, los bienes debidamente identificados y asegurados en su pleno valor de reposición y los suscriptores cuentan con informaciones completas sobre el riesgo y el peligro asegurado de modo que sea posible calcular el riesgo-costo. Los sistemas que ofrecen indemnizaciones basadas en alguna medida subjetiva tales como la declaración de un estado de emergencia nacional o estatal constituyen planes discrecionales de pagos. Debido a este elemento subjetivo, no pueden tener lugar en el marco de un mercado de reaseguros orientado a proporcionar cobertura contra acontecimientos estrictamente definidos y mensurables.

-----

- 
- 1/ TD/B/CN.4/19.
  - 2/ TD/B/CN.4/32.
  - 3/ UNCTAD/SDD/INS/8.
  - 4/ UNCTAD/SDD/INS/11.
  - 5/ UNCTAD/SDD/INS/8.
  - 6/ UNCTAD/SDD/INS/9.