

Entidades para reducir la brecha en la cobertura (PGE): ámbito de las colaboraciones entre el gobierno y el mercado para el seguro de catástrofes

Paula Jarzabkowski, Konstantinos Chalkias, Eugenia Cacciatori y Rachel Bednarek

Cass Business School, City University of London

Este artículo se basa en el siguiente informe:

Jarzabkowski P, Chalkias K, Cacciatori E and Bednarek R (2018). *Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk*. Londres: Cass Business School, City University of London.

https://www.cass.city.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0020/420257/PGE-Report-FINAL.pdf

No puede reproducirse ni hacer referencia a parte alguna del presente informe sin una cita adecuada al mismo.

En los últimos dos años hemos efectuado un estudio internacional de las Entidades para reducir la brecha en la cobertura (PGE, por sus siglas en inglés –*Protection Gap Entities*–), organizaciones e iniciativas que operan entre gobiernos y mercados para desarrollar nuevas soluciones financieras, que movilizan el capital de las (re)aseguradoras para afrontar las consecuencias de los desastres naturales y los producidos por el hombre.

El impacto económico y social de los desastres ha crecido de forma constante en las últimas décadas y, sin embargo, se calcula que globalmente el 70% de las pérdidas económicas de dichos desastres no están aseguradas. La falta de seguro coloca la carga de la financiación de la reconstrucción sobre los hombros de gobiernos con escasez de dinero, organizaciones internacionales y, en muchos casos y en última instancia, en las víctimas. Las limitaciones en el acceso a dichos recursos financieros retrasan la recuperación y agravan las consecuencias negativas de los desastres.

Cada vez más, se considera que las PGE son instrumentos clave para afrontar este problema. Su objetivo general es transformar el riesgo no asegurado en productos basados en el seguro que puedan transferirse a los mercados financieros globales o a las cuentas gubernamentales a fin de proporcionar capital para la recuperación después de un desastre.

Metodología del estudio

Nuestro estudio cualitativo de 13 PGE en 23 países se basa en:

- Entrevistas en profundidad con los actores de la PGE y sus partes interesadas clave (305 entrevistas con 359 participantes).
- 64 observaciones etnográficas con una muestra de PGE.
- Observación participante en 20 conferencias clave, talleres y reuniones, así como en 7 eventos sociales.
- Más de 9.500 páginas de datos documentales, tales como informes anuales, comunicados de prensa y artículos en los medios de comunicación.

Nuestros informadores incluyen:

- las PGE;
- actores del mercado asegurador, como compañías aseguradoras, reaseguradoras, modelizadores de riesgos y corredores;
- actores gubernamentales como, por ejemplo, ministros, departamentos gubernamentales y organizaciones relacionadas con el gobierno;
- organizaciones intergubernamentales, tales como el Banco Mundial y la OCDE;
- otros actores clave en la brecha en la cobertura como, por ejemplo, consultores independientes y equipos de resiliencia.

El foco de atención estuvo, de ese modo, no en una organización en particular, sino en el desarrollo de una comprensión holística de las soluciones locales particulares para la brecha en la cobertura a través de un enfoque de las múltiples partes interesadas.

Las PGE difieren notablemente en sus estructuras de administración (por ejemplo, públicas, privadas, o asociaciones público-privadas), los riesgos cubiertos (por ejemplo, de un único riesgo o de riesgos múltiples), el tipo de solución para el riesgo (por ejemplo, el producto utilizado) y su modelo de financiación (por ejemplo, primas de los titulares de la póliza, recargos públicos o privados). Para investigar sus características comunes, así como sus diferencias, hemos estudiado con detalle 13 PGE en 23 países (ver cuadro para una visión general de nuestro estudio).

Encontramos que, a pesar de las diferencias, pueden identificarse algunos temas comunes en las PGE.

Origen: las brechas locales específicas

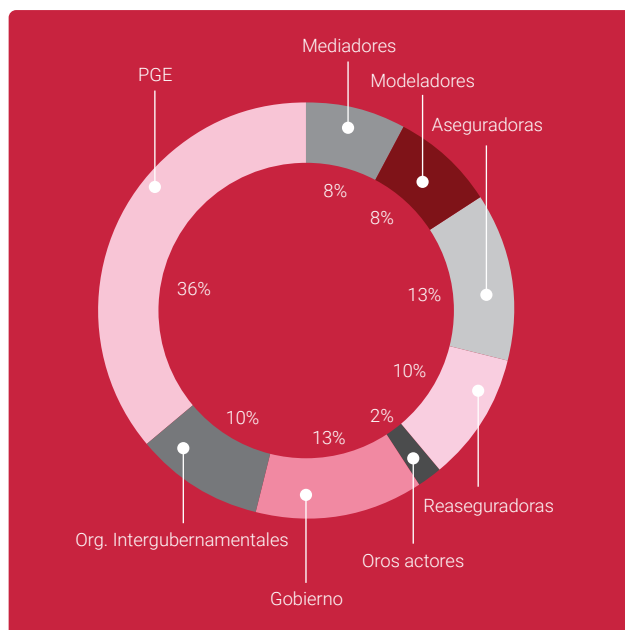
Aunque la brecha en la cobertura es un problema mundial que afecta a todos los países y se refiere a toda la población no asegurada, no es un problema único o uniforme. Por consiguiente, las PGE tienden a crearse para hacer frente a una crisis urgente en relación con una brecha de cobertura específica y local. En concreto, se crean para cumplir alguno de los tres objetivos siguientes:

Objetivo 1: *Resolver la interrupción en la oferta de (rea)seguros en los mercados desarrollados.* Dicha interrupción puede ser el resultado de acontecimientos extremos que provocan grandes pérdidas inesperadas que ponen en peligro las reservas de capital de las (re)aseguradoras y que reducen la confianza en la capacidad de cuantificar y gestionar la exposición a un riesgo específico. Por ejemplo, la *California Earthquake Authority* (CEA) se creó para hacer frente a la retirada del seguro del mercado inmobiliario residencial tras el terremoto de Northridge en 1994.

Objetivo 2: *Mitigar el problema de la inasequibilidad del seguro en los mercados desarrollados.* La combinación de acontecimientos climáticos extremos más frecuentes, altos niveles de urbanización en las zonas expuestas a los riesgos climáticos y un modelado del riesgo cada vez más sofisticado, que determina los riesgos con un nivel de detalle cada vez más elevado, se ha traducido en que un creciente número de asegurados entre dentro de la categoría de “alto riesgo”. Los seguros cuyo precio reflejan un alto nivel de riesgo, pueden “desalentar” su contratación a posibles asegurados, creando un problema social. Este objetivo estuvo detrás de la creación de, por ejemplo, Flood Re en el Reino Unido, con el cometido de garantizar la disponibilidad de un seguro de inundación asequible para propiedades residenciales.

Objetivo 3: *Aumentar la viabilidad financiera de los Estados soberanos con economías frágiles y poca penetración de los seguros.* Aquí, las PGE normalmente tienen por objeto proporcionar una rápida inyección de dinero en efectivo después de los desastres para garantizar la continuidad en el funcionamiento de los servicios gubernamentales clave, tales como los servicios de salud, así como financiar las labores de auxilio inmediato. Este enfoque difiere significativamente de los objetivos de reconstrucción del seguro en los mercados más desarrollados. Un ejemplo de este tipo de PGE es la *Africa Risk Capacity* (ARC), que ofrece seguros paramétricos diseñados para mejorar la respuesta a las emergencias de seguridad alimentaria relacionadas con el clima, como por ejemplo las sequías.

Aunque las PGE tienen objetivos generales comunes, surgen muchas particularidades, dado que la creación de una PGE es, inevitablemente, un proceso complejo y, a veces, prolongado. Requiere de negociaciones entre las múltiples partes interesadas –diferentes departamentos gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, compañías de (rea)seguros, mediadores y modelizadores- que tienen distintas visiones del mundo, una comprensión técnica del



riesgo diferente y, fundamentalmente, distintos intereses y objetivos sociales y comerciales. El establecimiento de una PGE es, por tanto, a menudo una tregua “incómoda” entre estos actores. Esto, combinado con las bien conocidas disparidades legales y culturales de cada país, contribuye a que haya una significativa diversidad entre las PGE.

Históricamente, los objetivos 1 y 2 han sido los principales impulsores para el desarrollo de las PGE en los países desarrollados, mientras que la creación de una PGE en la búsqueda del Objetivo 3 es una forma relativamente nueva que corresponde a las economías en desarrollo. En este artículo nos centraremos en las economías desarrolladas y, por lo tanto, en cómo se alcanzan los objetivos 1 y 2 en presencia de un mercado de seguros maduro¹.

El Marco de Respuesta Estratégica a la brecha en la cobertura

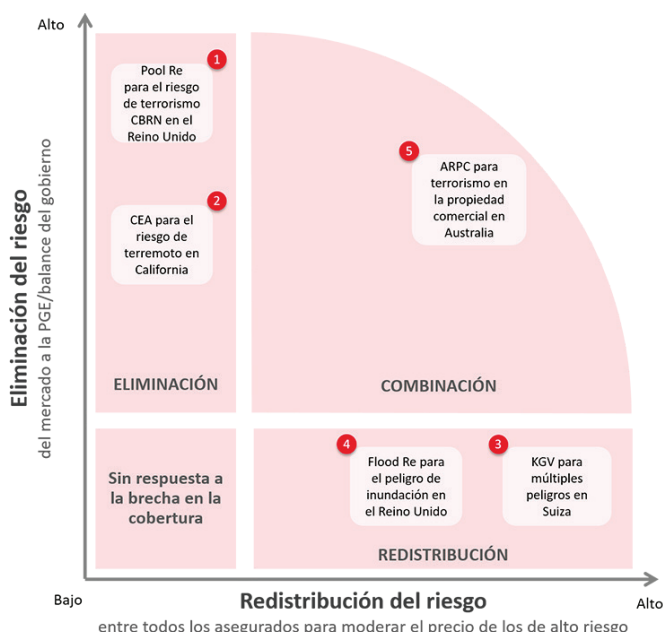
Hemos encontrado que las PGE tienen importantes principios subyacentes comunes en la forma de responder, estratégicamente, a la brecha en la cobertura que pretenden abordar. Cuando las PGE operan en las economías desarrolladas (Objetivos 1 y 2) deben situarse junto al mercado de (re)seguro establecido. Esto plantea dos cuestiones estratégicas fundamentales:

- Tipos de intervención en el mercado: cómo comparten el riesgo con los actores existentes en el mercado.
- Posiciones en la cadena de valor: dónde se encuentran dentro de la cadena de valor para la transferencia del riesgo.

Tipos de intervención en el mercado

Nuestra investigación muestra que las PGE se centran principalmente ya sea en 1) eliminar el riesgo o 2) la redistribución del riesgo, siendo estos sus medios principales de intervención en el mercado (véase el gráfico).

Marco de respuesta estratégica a la brecha en la cobertura



- 1: Eliminar todo el riesgo del mercado a la PGE/gobierno
- 2: Eliminar el riesgo a la PGE y devolver únicamente parte al mercado (por ejemplo a través del reaseguro o retención de los aseguradores)
- 3: Redistribuir todo el riesgo entre todos los asegurados
- 4: Redistribuir parte del riesgo entre todos los asegurados
- 5: Eliminar el riesgo del mercado a la PGE/gobierno y redistribuirlo entre todos los asegurados

La *eliminación del riesgo* se refiere a una intervención en el mercado en la que se elimina el riesgo, total o parcialmente de éste, y se coloca en el balance general de la PGE o del Gobierno (eje vertical en la figura). Esto es particularmente probable para el riesgo que se considera como demasiado volátil o extremo para que lo asuma el mercado, como sucede con la amenaza del denominado terrorismo químico, biológico, radiológico o nuclear (CBRN, por sus siglas en inglés), donde las pérdidas potenciales están más allá la capacidad o el apetito de riesgo del mercado. Estas son las situaciones en las que la falta de intervención puede dar lugar a la retirada de las (re)aseguradoras del mercado y, por lo tanto, es especialmente común cuando se establecen PGE para alcanzar el Objetivo 1.

La *redistribución del riesgo* se refiere a tomar el riesgo de pérdida de un grupo relativamente pequeño de asegurados con una exposición alta y compartirlo con un grupo más amplio de asegurados de exposición variable (eje horizontal en la figura). Se suele utilizar en

(1) Puede encontrarse más información sobre el objetivo 3 en nuestro informe completo.

situaciones en las que los precios que reflejan los riesgos hacen que el seguro sea inasequible para los asegurados en zonas altamente expuestas (ver Objetivo 2).

La eliminación y la redistribución del riesgo no son necesariamente respuestas excluyentes. Como se indica en la figura anterior, las PGE pueden combinar la eliminación y la redistribución del riesgo, aunque no necesariamente en la misma medida o para los mismos factores de riesgo. Más bien pueden tomar un enfoque en el que se eliminan algunos factores de riesgo y se redistribuyen otros.

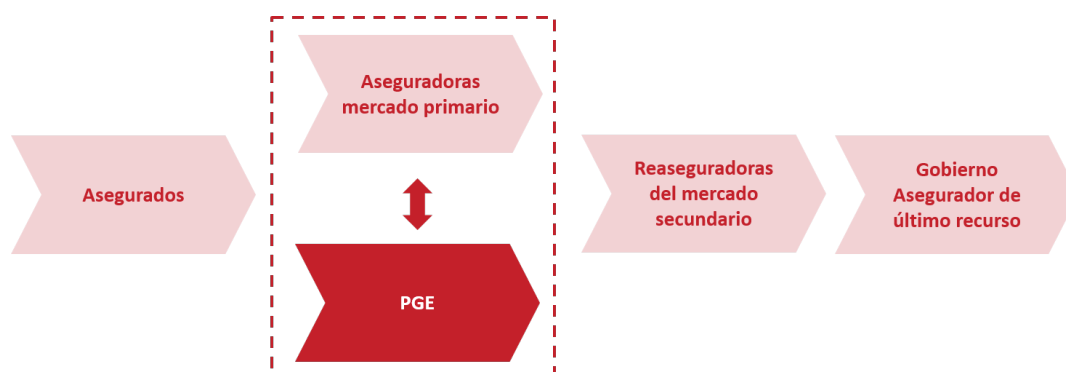
Aunque estas intervenciones pueden ser eficaces para la consecución de los objetivos de las PGE, también presentan desafíos. Eliminar el riesgo, especialmente durante un período prolongado, puede debilitar el apetito del mercado. A medida que se pierden las competencias para evaluar y comercializar ese riesgo específico, las compañías son reacias a invertir en reformularlas en ausencia de un mercado significativo. Cuando la eliminación del riesgo es solo parcial, el desafío consiste en que el mercado elija el riesgo más rentable, dejando que las PGE (y por extensión, el gobierno y los contribuyentes) absorban las pérdidas del riesgo altamente expuesto que no produce suficiente volumen o precio para ser rentable para la industria. Si bien esto permite que el mercado trabaje para el riesgo restante, plantea problemas de subsidio del mercado y de equidad social, con relación a si el riesgo algunos grupos de ciudadanos altamente expuestos debería ser subvencionado por otros.

La redistribución del riesgo conlleva sus propios retos, sobre todo porque al suavizar las diferencias de precios entre las zonas de alto y bajo riesgo, se reducen los incentivos para mitigarlos. Las personas con mayor riesgo de pérdida repetida no son incentivados para reducir su riesgo o cambiar sus conductas ante el mismo (por ejemplo, a través de cambios estructurales en su propiedad para mitigar los efectos de las inundaciones), ya que no asumen el coste total de su exposición. Además, la redistribución solo funciona si los asegurados de alto riesgo son una pequeña proporción del grupo total de asegurados. Sin embargo, a medida que cambia el clima y la creciente urbanización aumenta la exposición a los desastres (tanto a escala geográfica como en intensidad), la redistribución del riesgo puede llegar a ser cada vez más difícil de sostener para ciertos riesgos, como sucede en el caso de las inundaciones. Las primas de muchos puede que ya no compensen las pérdidas de los asegurados de alto riesgo.

Posición en la cadena de valor

Independientemente de la combinación “eliminación de riesgo” y “redistribución” que las PGE elijan emplear, lo hacen desde una posición específica dentro de la cadena de valor de riesgo. En nuestra investigación hemos identificado tres posiciones principales que las PGE pueden adoptar. Estas posiciones son arquetipos, lo que significa que ilustran características generales de ocupación de dicho espacio en la cadena de valor. La realidad de cualquier PGE particular puede diferir ligeramente del arquetipo.

Posición estratégica 1: la PGE "Aseguradora"



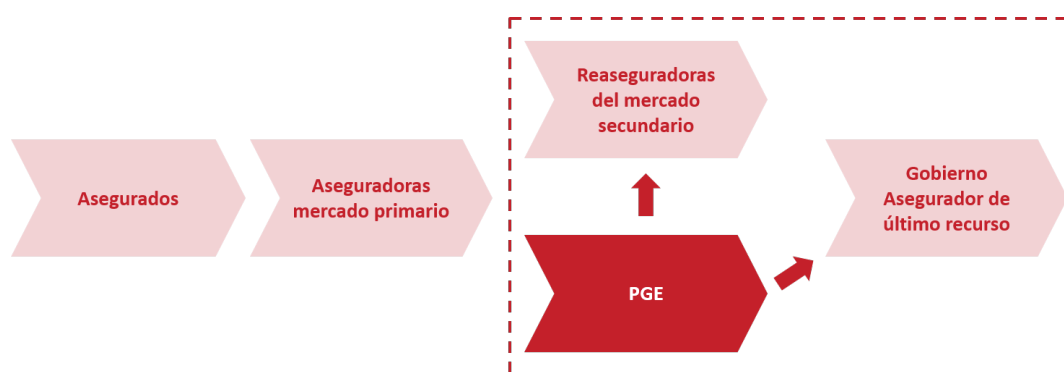
Fuente: Jarzabkowski P, Chalkias K, Cacciatori E and Bednarek R (2018). Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk. London: Cass Business School, City, University of London. p. 16.

Las PGE Aseguradoras proporcionan pólizas de seguros directamente a los asegurados a cambio de una prima y pueden reasegurarse en el mercado privado para cubrir su exposición al riesgo. Tales PGE pueden proporcionar cobertura para un riesgo que ya no asume el mercado (Objetivo 1); o un riesgo para el que la cobertura ha pasado a ser inasequible para aquellos con alta exposición (Objetivo 2). Ejemplos de PGE Aseguradoras son la *Earthquake Commission* de Nueva Zelanda (EQC), la *California Earthquake Authority* (CEA) y el *National Flood Insurance Program* de los Estados Unidos (NFIP). Esta posición la adoptan habitualmente las PGE que ofrecen pólizas para propietarios de viviendas y consiste en una combinación de colaboración y competencia entre las PGE y las aseguradoras comerciales.

Por lo general, las PGE Aseguradoras desarrollan sus propias pólizas de seguro para el riesgo del que se ocupan y las ofrecen a los asegurados a través de las aseguradoras tradicionales. Los propietarios de viviendas a menudo compran sus seguros como un producto "combinado", que los cubre del riesgo de incendio, inundación o terremoto, junto a otros. Tales pólizas proporcionan un "todo incluido" de los riesgos potenciales y, por lo general, proporcionan la protección necesaria de los activos para respaldar a la hipoteca de un propietario. En algunas situaciones, la cobertura la proporcionan exclusivamente las PGE para un riesgo determinado (por ejemplo terremoto en Nueva Zelanda a través de EQC), mientras que en otros los asegurados pueden elegir entre el producto ofrecido por las PGE y los que ofrece el mercado privado (por ejemplo: terremoto en California a través de CEA).

Puntos fuertes: El arquetipo de la PGE Aseguradora es el mejor para garantizar los ramos particulares que cubren a los ciudadanos cuando una región tiene una gran exposición a un riesgo clave, como sucede con terremotos o tempestades. Puede garantizar que todos los miembros de una sociedad tengan acceso al seguro de vivienda que, de otro modo, podría no ser asequible para algunos. Puede ser particularmente eficaz para la respuesta estratégica de redistribución del riesgo, especialmente donde la cobertura es obligatoria o requerida por las instituciones de crédito a fin de que los asegurados obtengan una hipoteca.

Posición estratégica 2: La PGE "Reaseguradora"



Fuente: Jarzabkowski P, Chalkias K, Cacciatori E and Bednarek R (2018). *Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk*. London: Cass Business School, City, University of London. p. 16.

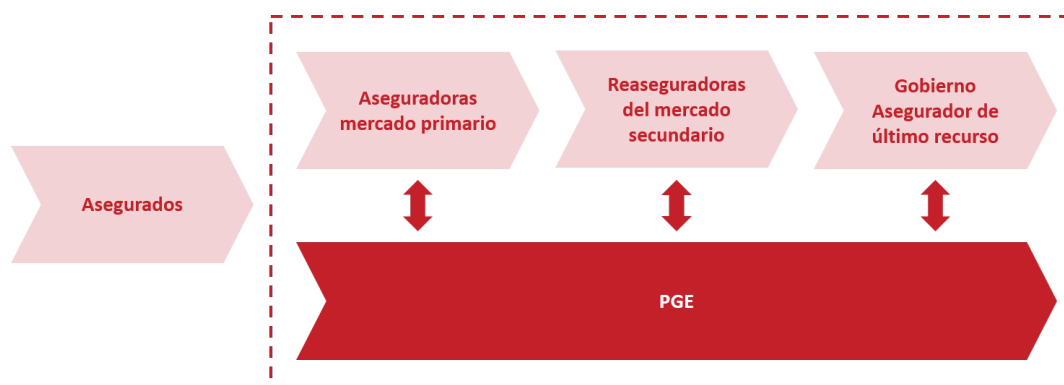
Una PGE Reaseguradora reasegura riesgos que se transfieren desde el mercado primario. Sin embargo, también puede transferir una parte de ese riesgo al mercado comercial de reaseguros como un producto de retrocesión o, incluso, a los presupuestos del Estado. Esta posición en la cadena de valor puede hacer frente a un fallo en el suministro en el mercado secundario (Objetivo 1), como por ejemplo con Pool Re en el Reino Unido, que nació cuando los reaseguradores se retiraron del mercado inmobiliario comercial después de los ataques terroristas en la década de 1990. Una PGE Reaseguradora proporciona el capital necesario para respaldar al mercado primario a fin de continuar comercializando un riesgo particular para el que no hay suficiente capital de reaseguro.

La PGE Reaseguradora también puede ayudar a alcanzar el Objetivo 2 mediante la redistribución del riesgo y, por lo tanto, suavizando los precios para los asegurados de alto riesgo. Esto se puede hacer de dos maneras:

- a. Una única reaseguradora en el país para los ramos para particulares relacionados con el riesgo. Esto permite que las PGE agrupen los riesgos en todo el país, con lo que se puede ofrecer un precio medio más bajo. A su vez, hace posible que las aseguradoras puedan bajar sus precios a los asegurados de alto riesgo. Este es, por ejemplo, el caso de la *Caisse Centrale de Réassurance* (CCR) en Francia.
- b. Reaseguradora para el riesgo más expuesto. En este escenario, las aseguradoras cobran un precio asequible, por debajo del mercado, a los asegurados de alto riesgo, y transfieren estas pólizas a las PGE. Estos planes se financian a través de alguna forma de pago obligatorio que exige el Estado. En el caso de Flood Re en el Reino Unido, por ejemplo, se carga un impuesto a todos los asegurados, cobrado por las aseguradoras, y se pasa a Flood Re para que aumente sus reservas de capital.

Puntos fuertes: Las PGE Reaseguradoras pueden aumentar o disminuir sus respuestas estratégicas de eliminación y redistribución del riesgo, de acuerdo con la naturaleza cambiante de la brecha en la cobertura. Si bien esta flexibilidad estratégica requiere de una coordinación hábil de las interdependencias entre las partes interesadas, que pueden tener conflicto de intereses, la PGE Reaseguradora puede ser un arquetipo eficaz para responder a las fluctuaciones de capital en los (rea)seguros, debido a su posición entre el mercado primario y secundario.

Posición estratégica 3: La PGE de "Captación del Mercado"



Fuente: Jarzabkowski P, Chalkias K, Cacciatori E and Bednarek R (2018). Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk. London: Cass Business School, City, University of London. p. 18.

Este tipo de PGE “acapara” el riesgo a lo largo de la cadena de valor, operando tanto en los espacios del asegurador primario como del reasegurador secundario. Puede actuar como un asegurador primario para todos o, al menos, para la mayor parte de los riesgos de un país, ya sea junto a las aseguradoras tradicionales como un producto adicional o “co-asegurando” los productos existentes con las aseguradoras del mercado primario, para apoyar la capacidad del mercado, dar cobertura y pagar las reclamaciones. Normalmente, este tipo de PGE es una organización del sector público que cuenta con el apoyo del gobierno para asegurar que su balance esté por encima de las reservas de capital que puede obtener a través de su acceso prioritario al mercado primario. Un ejemplo de PGE de Captación del Mercado es el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) español.

Una PGE de Captación del Mercado, junto con un enfoque nacional general, puede ser muy eficaz para proporcionar cobertura general a todos los ciudadanos por un precio asequible. Esto presupone que la mayoría de los ciudadanos estén asegurados, por lo general a través de alguna forma de cobertura obligatoria, y que a las compañías de seguros

del sector privado se les dé la opción de compartir el riesgo con la PGE del sector público, por ejemplo, mediante la agrupación de la cobertura de la PGE con sus propias pólizas. La PGE de Captación del Mercado permite la redistribución de riesgos de la protección en el nivel primario, así como la eliminación del riesgo de los elementos del sector privado del mercado en el nivel secundario.

Aunque la PGE de Captación del Mercado puede ser muy eficaz para garantizar una cobertura de amplia difusión, conlleva el riesgo de “desplazar” la provisión del sector privado. Esto ocurre de dos maneras distintas. La primera sería cuando la PGE de Captación del Mercado gestiona la totalidad del riesgo, especialmente durante largos períodos. Los proveedores privados pueden perder o no desarrollar nunca las competencias en la comercialización de ese riesgo y, por lo tanto, perder el apetito por este tipo de riesgos. De hecho, los agentes del mercado pueden terminar cediendo todo su riesgo de catástrofes a las PGE, considerando que es lo más conveniente para proteger sus balances. Tal “captación” de los intereses del mercado² puede ocurrir incluso cuando existen estructuras de gobernanza para asegurar que la PGE responde a cambios en el apetito de riesgo en el sector e incluso cuando las dos partes puedan tener la sensación de sus respectivas posiciones se deben a una negociación independiente. La segunda tiene lugar cuando la PGE de Captación del Mercado no necesita acceder al reaseguro debido a su acceso integral a una amplia diversificación, respaldada por una garantía del gobierno. Al mismo tiempo, el mercado internacional de reaseguros no puede ofrecer cobertura directamente al mercado primario, dado que este actúa exclusivamente con la PGE de propiedad nacional. Aunque esto es beneficioso desde el punto de vista de evitar el coste de la compra de reaseguros, también impide que el flujo de capital de los mercados globales pague las pérdidas nacionales.

Puntos fuertes: La PGE de Captación del Mercado es un enfoque nacionalizado para el mercado de seguros. Es la mejor opción para un país que desee utilizar mecanismos basados en el seguro para dar cobertura integral a sus ciudadanos y para controlar el precio de la misma. Por tanto, es eficaz cuando la cobertura sea en gran parte obligatoria y cuando el objetivo principal de la PGE sea cubrir la brecha en la cobertura, garantizando que los ciudadanos tengan el máximo acceso a una cobertura generalizada. Es especialmente adecuado para las economías políticas y contextos históricos en los que hay un enfoque nacionalizado de los bienes y servicios públicos.

No solo el mercado: enmarcar el debate, construir competencias y mejorar la resiliencia

Las PGE también realizan una serie de funciones que van mucho más allá del objetivo concreto de transformar el riesgo que se percibe como no asegurable en productos de seguros comercializados en el mercado. Estas funciones, aunque no sean necesariamente parte de su competencia formal son, no obstante, características centrales del papel de las PGE en su labor para abordar el vacío en la cobertura.

Efecto del marco

Como se ha explicado, las PGE se originan como parte de una “tregua incómoda” entre una amplia gama de partes interesadas, todas las cuales tienen *diferentes objetivos e intereses* a la hora de hacer frente a una brecha en la cobertura. Debido al proceso por el que se crean, las PGE tienen una posición central con lazos directos a estos múltiples grupos de interés. Al ser el vínculo entre las partes interesadas, las PGE se convierten en un centro de debate o de diálogo informado entre ellas. Las PGE, por lo tanto, se convierten en actores esenciales para enmarcar la comprensión de la evolución de la brecha en la cobertura, como por ejemplo qué riesgos permanecen infra-asegurados, la forma en que podrían abordarse y quién debe ser responsable.

(2) Stigler, GJ (1971). La teoría de regulación económica. Diario The Bell de Ciencias Económicas y de la Administración. 2 (1). pp. 3-21

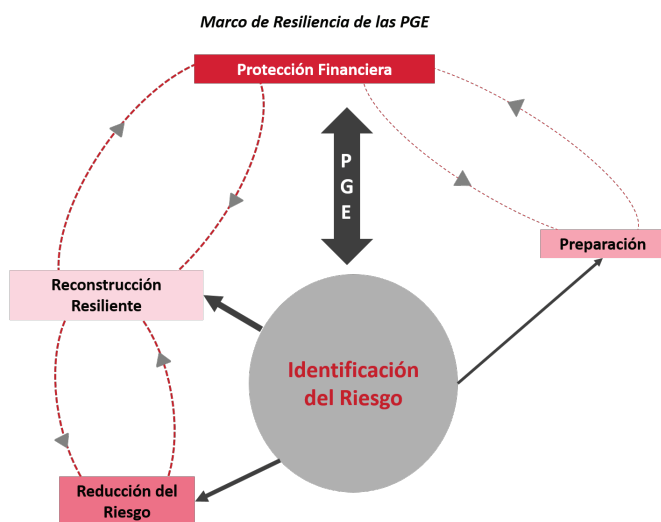
Efecto de la experiencia

Las PGE necesitan tratar riesgos que o bien no están asegurados o están a punto de convertirse en no asegurables debido a las altas primas. Se necesita un nuevo enfoque para encontrar una base de negociación y las PGE deben, en consecuencia, desarrollar nuevos conocimientos técnicos o coordinar y utilizar los conocimientos existentes en nuevas formas que pueden no haber estado disponibles en el mercado. Por lo tanto, las PGE tienen un incentivo y, de hecho, una posición única para llenar una brecha en el conocimiento que a menudo acompaña a una brecha en la cobertura. Por ejemplo, como parte de su cometido inicial, Flood Re tuvo que cuantificar el número potencial de propiedades en grave riesgo de inundación en el Reino Unido. Esto implicó la combinación de los conocimientos técnicos existentes sobre el riesgo de inundación en el Reino Unido procedentes de diferentes partes, incluidas las compañías de seguros, las bases públicas de datos, las empresas de modelización y la Agencia de Medio Ambiente.

Las PGE pueden eliminar los obstáculos para el intercambio de conocimientos, superar sus déficits y desarrollar un espacio "pre-competitivo" para buscar nuevos conocimientos técnicos. Sin embargo, también pueden generar tensiones entre el carácter abierto y privado de tales conocimientos técnicos, debido a que, ya que suelen tener el espíritu del sector público, las PGE podrían optar por compartir abiertamente sus capacidades de modelización, en contraste con el modelo del sector privado, en el que los datos y los modelos son en general en propiedad y bajo licencia.

La vinculación del seguro y la resiliencia

Aunque las PGE muy rara vez tienen poder formal para influir en la resiliencia directamente, pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la capacidad de un país para responder a los desastres y recuperarse de los mismos, así como para adaptar las estructuras y los comportamientos para reducir los daños causados por futuras catástrofes. Presentamos nuestras conclusiones sobre la base de nuestro propio "Marco de Resiliencia" (ver figura), adaptado del marco de 5 pilares del Banco Mundial.³



Fuente: Jarzabkowski P, Chalkias K, Cacciatori E and Bednarek R (2018). Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk. London: Cass Business School, City, University of London. p. 25.

La razón por la cual se constituyen las PGE es proporcionar **protección financiera** a través de instrumentos aseguradores (flecha gruesa en la figura). Como se discutió anteriormente (ver "efecto del marco" y "efecto de la competencia"), al hacerlo así, las PGE contribuyen a desarrollar un diálogo entre las partes interesadas con diferentes visiones del mundo y comprensión del riesgo y de la brecha en la cobertura, así como a la creación de nuevos conocimientos acerca del riesgo. Por lo tanto, juegan un papel crucial en la mejora de la **identificación del riesgo** (entendido como la capacidad para identificar, evaluar y analizar el riesgo, por lo general como una capacidad técnica que permite su cuantificación).⁴ Un ejemplo de la importancia del papel que las PGE desempeñan en la identificación del riesgo es su efecto sobre la capacidad del gobierno para evaluar el impacto económico de los ataques terroristas, tal como afirmó este entrevistado:

(3) Ghesquiere, F. & O. Mahul (2010). Protección Financiera del Estado contra los desastres naturales: Una cartilla. Documento de trabajo de Investigación sobre Políticas 5429. Banco Mundial. Washington.

(4) Banco Mundial (2012) El informe Sendai: Gestión de riesgos de desastres para un futuro resiliente. Banco Mundial, Washington.

"Ningún órgano del gobierno considera los atentados terroristas en términos de pérdidas económicas. Los analizarán como actos terroristas, los verán desde una perspectiva operacional y política... pero no contemplarán estos acontecimientos como algo que les va a costar mucho dinero. Y opino que el papel [de las PGE] es efectuar ese tipo de investigación en nombre del gobierno... entonces podrían informar al gobierno: 'Mire, si hubiéramos tenido un ataque similar [en nuestro país], la pérdida consiguiente [pérdida de turismo, interrupción del transporte, etc.] habría sido X mil millones y [las PGE] no lo cubren'".

El papel de las PGE para contribuir a mejorar la identificación de riesgos es particularmente importante, ya que, a su vez, sustenta otra serie de aspectos importantes de la resiliencia. Por ejemplo, el sector seguros podría tener datos de pérdidas y/o los conocimientos técnicos para identificar y calcular las zonas de alto riesgo y consultar las formas eficientes de reconstrucción resiliente. Las PGE tienen dificultades en la puesta en práctica de medidas de reducción de riesgos y, en particular, en la readaptación previa, sin apoyo legislativo. Sin embargo, estas mismas medidas se pueden utilizar en la **reconstrucción resiliente**, donde las PGE pagan la reclamación con la condición de que la reconstrucción siga códigos específicos. Las PGE que proporcionan cobertura de seguro a las propiedades altamente expuestas pueden tener una influencia más directa sobre la reconstrucción resiliente, en particular cuando el pago de reclamaciones puede estar vinculado a códigos estructurales ejecutables para la reconstrucción.

Aunque es difícil de poner en práctica, la protección financiera, la reducción del riesgo y la reconstrucción resiliente pueden, en principio, unirse a través de la identificación de riesgos en un círculo virtuoso lógico: las propiedades mejor construidas, que reducen el riesgo, son más asequibles de proteger financieramente, mientras que la protección financiera permite una reconstrucción más resiliente después de un desastre que, posteriormente, reduce el riesgo. **La preparación para los desastres**, que implica sistemas de alerta temprana y planes de contingencia⁵, está, sin embargo, más lejos de la influencia de las PGE y es la zona donde éstas tienen menos influencia. Una PGE puede tener los datos para indicar la probabilidad de pérdidas y, por lo tanto, para favorecer la comprensión que favorece la preparación, pero puede no tener las competencias para favorecer dicha preparación. Algunas PGE, sin embargo, se crean con el cometido de crear vínculos de identificación de riesgos a fin de prepararse para los desastres. ARC es un buen ejemplo. Una característica clave de la manera en que ARC incorpora a sus estados miembros es llevarlos a través de un proceso de modelización de riesgos, que se utiliza para desarrollar sistemas de alerta temprana de desastre inminente, y llevar a cabo la planificación de contingencia sobre cómo utilizarán específicamente cualquier pago para hacer frente al desastre, *antes* de asumir el componente de financiación del riesgo de los miembros.⁶

¿Entidades para reducir la brecha en la cobertura o entidades para paliar la brecha en la cobertura?

Como se ha explicado, las PGE se crean a menudo para cumplir uno de los tres objetivos relacionados, con una brecha específica y local en la cobertura. Estos objetivos surgen a raíz de eventos catastróficos importantes que promueven el compromiso político e influyen en la opinión de la sociedad civil. Así pues, forman la base de un cometido en torno al cual las partes interesadas, con intereses diversos y a veces en conflicto, pueden ponerse de acuerdo para unir fuerzas en la creación de la PGE. La necesidad de forjar un consenso en un corto período de tiempo para abordar una crisis significa que a menudo el cometido de la PGE se construye muy cerca del objetivo que lleva a su creación; es decir, a paliar provisionalmente la brecha para un problema particular. En tales casos, las PGE, tal como se crean inicialmente, pueden proporcionar únicamente soluciones parciales a la brecha en la cobertura. Así, paradójicamente, aunque las PGE pueden tener un papel importante en la mejora de la comprensión de la brecha en la cobertura mediante la promoción del debate entre las partes interesadas y en el desarrollo de conocimientos, su estructura institucional puede limitar significativamente cualquier evolución para afrontar bien las razones subyacentes de la brecha o también

(5) Banco Mundial (2012) El informe Sendai: Gestión de riesgos de desastres para un futuro resiliente. Banco Mundial, Washington.

(6) African Risk Capacity (2016). Marco Estratégico de African Risk Capacity 2016-2020. African Risk Capacity.

la generación de experiencia. De hecho, la atención de las partes interesadas, en particular la atención política, cambia, por lo que en general hay poca voluntad para abordar el cambio hasta después de que otro desastre muestre una nueva brecha en la cobertura.

Cometidos limitados y rígidos pueden crear situaciones problemáticas en las que las partes interesadas suponen que se ha resuelto la amenaza de un desastre en particular (ya que se ha cumplido el cometido inicial), lo que lleva a criticar a las PGE cuando éstas son incapaces de responder a pérdidas que nunca estuvieron dentro de su ámbito. Piénsese, por ejemplo, en el desafío que la naturaleza cambiante del terrorismo, con el aumento de los ataques de lobos solitarios, puede plantear a las PGE que cubren el terrorismo, cuyo cometido se estableció en un momento en que la principal amenaza terrorista no asegurada eran bombas en edificios comerciales. Los ataques de lobos solitarios normalmente provocan pocos o ningún daño a los edificios comerciales, pero pueden provocar una pérdida significativa de vidas y pueden tener un gran impacto económico en el turismo, debido a las cancelaciones y cambios de última hora por los viajeros preocupados por la amenaza del terrorismo. Si el cometido de la PGE es cubrir sólo daños materiales provocados por el ataque terrorista, no se realizarán pagos. La falta de cobertura de estas pérdidas financieras no hace que la PGE no tenga éxito, ya que tales pérdidas no estaban dentro de su cometido inicial. Sin embargo, a posteriori, las partes interesadas, por no mencionar al público, podrían esperar que este “debiera” haber sido el cometido de la PGE.

Desde este punto de vista, las PGE deben ser capaces de modificar su cometido para afrontar las brechas. Un punto de vista opuesto sostiene que las organizaciones complejas tienen una tendencia bien documentada a “la ampliación de funciones”, la expansión de la organización más allá de su competencia o utilidad.

Estas tensiones en torno a una brecha en evolución o a un propósito fijo deben supervisarse constantemente y gestionarse en todas las PGE. El cometido de las PGE, las expectativas de las partes interesadas y la brecha en la cobertura en evolución existen en un equilibrio dinámico, tal como describimos en nuestro Marco de Evolución de la PGE en la Figura.

Hemos identificado tres grupos clave de acciones que ayudan a las PGE a gestionar eficazmente las tensiones a las que se enfrentan:

Marco de Evolución de las PGE



Fuente: Jarzabkowski P, Chalkias K, Cacciatori E and Bednarek R (2018). Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk. London: Cass Business School, City, University of London. p. 29.

1. Asegurar que el cometido de las PGE se somete a una revisión regular política o legislativa, dentro de un diálogo político en evolución entre las partes interesadas. Esto podría garantizar la adaptación del cometido a las circunstancias cambiantes y ayudar a evitar situaciones en las que el cometido de una PGE solo se adapta en respuesta a una crisis, después del hecho.
2. Comunicar claramente el cometido de las PGE a los interesados. El hecho de que la PGE se ocupe de la “brecha en la cobertura” puede ser confuso, ya que ese término es bastante abstracto. Las PGE son organizaciones formales que tienen una serie de objetivos específicos que alcanzar en relación a una brecha de cobertura específica, en lugar de una misión para cerrar la brecha en la cobertura global. Por lo tanto, es necesario definir lo que se considera éxito en términos de su cometido, de modo que los interesados puedan evaluarlo en base a este conjunto predefinido de objetivos.
3. Reforzar el papel de las PGE en la resiliencia, dándoles algunos poderes formales (por ejemplo, la opción de exigir algún tipo de reconstrucción resiliente para las propiedades dañadas) y la mejora de los vínculos con entidades gubernamentales esenciales para la resiliencia, como los departamentos de planificación de uso del suelo y los organismos de protección civil.

Conclusión: Una llamada a las armas

La brecha en la cobertura es un tema complejo y desafiante que está creciendo, tanto en sus efectos sobre las economías locales como en su impacto sobre los flujos globales de capital. Nuestro estudio proporciona algunas nuevas ideas sobre las PGE existentes, a partir de las cuales se puede continuar el diálogo entre las partes interesadas sobre cómo puede afrontarse mejor la brecha en la cobertura en diferentes contextos. Esperamos que nuestra investigación se considere una "llamada a las armas" de la que aprender y hacer un mejor uso de las PGE actuales con el fin de responder mejor a la creciente amenaza de los desastres catastróficos naturales y de los provocados por el hombre, y el de la creciente brecha en la cobertura aseguradora de los mismos.

El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) en el ámbito de las PGE

El CCS, en lo que se refiere a su cobertura de riesgos catastróficos (o riesgos extraordinarios) es, en muchos sentidos, una institución única en el ámbito de las PGE. Es una de las más antiguas, que data de la década de 1940, así como una de las más completas en términos de riesgos cubiertos y penetración. En términos de nuestro marco, opera tanto eliminando la totalidad del riesgo de catástrofes del mercado como redistribuyéndolo a nivel nacional sobre la base de primas geográficamente uniformes. También es un ejemplo representativo del arquetipo de PGE de Captación de Mercado. Como aseguradora integral, tiene la ventaja de una cartera muy diversificada y, por lo tanto, no necesita reasegurarse en el mercado secundario. A través de los años, su "coopetición" con los mercados de seguros (el seguro de CCS adopta la forma de una extensión obligatoria a las pólizas de seguros estándar en ramos comerciales y particulares) le ha permitido alcanzar tasas de penetración comparativamente elevadas⁷. El CCS tiene instrumentos institucionales efectivos para gestionar las posibles tensiones entre el cumplimiento de su cometido, las expectativas de las partes interesadas y la evolución de la brecha en la cobertura, a través de un Consejo dividido a partes iguales entre representantes del Estado y del sector asegurador privado, que le permite ajustar la cobertura que proporciona al apetito de riesgo del mercado. Igualmente, casi 80 años de fuerte dependencia del CCS para todos los riesgos catastróficos ha supuesto una disminución del apetito por el riesgo catastrófico de los actores del mercado local.

Con agradecimiento a nuestros patrocinadores: Hiscox, Pool Re, Guy Carpenter, Willis Towers Watson, Banco de Inglaterra.

(7) Le Den, X., M. Persson, A. Benoist, P. Hudson, M. de Ruiter, L. de Ruig, y O. Kuik (2017). Seguros de riesgos relacionados con la meteorología y el clima: Inventario y análisis de los mecanismos de apoyo a la prevención de daños en la UE. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.